# POLITIČKE STRANKE I ZAKONODAVNA AKTIVNOST NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

Priredili

Zoran Stojiljković, Jelena Lončar, Dušan Spasojević



**POLITIČKE STRANKE I ZAKONODAVNA AKTIVNOST NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE**

**Studija u okviru projekta:**
**Jačanje odgovornosti Narodne skupštine Republike Srbije**

*Priredili*
Zoran Stojiljković
Jelena Lončar
Dušan Spasojević

*Izdavač*
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
Centar za demokratiju
Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP)

*Za izdavača*
Prof. Dr Ilija Vujačić

*Recenzent*
za Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
Centar za demokratiju
Prof. Dr Čedomir Čupić

*Priprema i štampa*
Čigoja
ŠTAMPA
e-mail: office@cigoja.com

*Tiraž*
500

ISBN 978-86-84031-53-4

# POLITIČKE STRANKE I ZAKONODAVNA AKTIVNOST NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

Studija u okviru projekta:
JAČANJE ODGOVORNOSTI NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

*Priredili*


Zoran Stojiljković
Jelena Lončar
Dušan Spasojević


Beograd, 2012.

# SADRŽAJ

# LISTA SKRAĆENICA

CITES – Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje flore i faune

DLR – Demokratska levica Roma

DRI – Državna revizorska institucija

DS – Demokratska stranka

DSS – Demokratska stranka Srbije

EU – Evropska unija

FOŽ – Forum žena

GRECO – Grupa država protiv korupcije (Group of States against Corruption)

IFES – Međunarodna fondacija za izborne sisteme (International Foundation for Electoral Systems)

JS – Jedinstvena Srbija

LDP – Liberalno demokratska partija

LSV – Liga socijaldemokrata Vojvodine

NS – Nova Srbija

NVO – Nevladine organizacije

PUPS – Partija ujedinjenih penzionera Srbije

SDP – Sandžačka demokratska partija

SNS – Srpska napredna stranka

SPS – Socijalistička partija Srbije

SRS – Srpska radikalna stranka

SVM – Savez vojvođanskih Mađara

RIK – Republička izborna komisija

URS – Ujedinjeni regioni Srbije

ZES – Za evropsku Srbiju

# UVODNE NAPOMENE

Predmet projekta „Jačanje odgovornosti Narodne skupštine Republike Srbije“ bio je ispitivanje i kritička analiza funkcionisanja, procesa odlučivanja i efekata rada Narodne Skupštine Republike Srbije kroz analizu propisa kojima se uređuju: rad Narodne skupštine, usvajanje budžeta, borba protiv korupcije, zaštita životne sredine i rodne ravnopravnosti. Vremenski, istraživanje je, uz kritički uvid i u raniju parlamentarnu praksu, fokusirano na aktuelni sastav Narodne skupštine, odnosno na period od njenog konstituisanja 11. juna 2008. godine do 01. jula 2011. godine.

Proces donošenja zakona u oblastima borbe protiv korupcije, rodne ravnopravnosti i zaštite životne sredine izabrani su za predmet analize s obzirom na to da transparentan i efikasan proces rada i odlučivanja, kao i napredak u ovim oblastima predstavljaju nesumnjivo merilo kvaliteta demokratije u svakoj zemlji. U oblasti borbe protiv korupcije analiza je usmerena na devet ključnih zakona, u oblasti rodne ravnopravnosti analizirana su dva zakona, dok je u oblasti zaštite životne sredine analiziran 21 zakon. U odnosu na predmet ove analize, Narodna skupština je donela najveći broj zakona iz oblasti zaštite životne sredine.

Takođe, poseban predmet analize bio je i Zakon o Narodnoj skupštini, kojim se uređuju pozicija, funkcije, struktura, način delovanja i proces odlučivanja i odgovornost nacionalnog parlamenta, kao i, zakoni o budžetu Republike Srbije doneti u posmatranom periodu zbog svog temeljnog značaja za kontrolnu funkciju parlamenta i raspored snaga i odnose između poslaničkih grupa, kao i prirodu relacije između političkih stranaka vlasti i opozicije.

## Ciljevi

Fokus istraživanja stavljen je na zakonodavnu funkciju Narodne skupštine i doprinos, kao i propuste Skupštine u rešavanju najznačajnijih problema u datim oblastima, odnosno na meru saglasnosti između programskih koncepata parlamentarnih političkih stranaka i koalicija i njihovog opredeljivanja i praktičnog (programskog ili taktičkog)

glasanja njihovih poslanika i poslaničkih grupa pri donošenju zakona. Istovremeno, na taj način se istraživanjem, kao i promocijom njegovih nalaza, građankama i građanima Srbije olakšava, logički i problemski utemeljen, izbor unutar složene izborne političke ponude, a političke stranke i koalicije čine, bar posredno, odgovorne za (retorička) predizborna obećanja.

Osnovni cilj projekta bio je da se kroz analizu aktivnosti Narodne skupštine u aktuelnom sazivu ukaže na prednosti i nedostatke rada, doprinese većoj transparentnosti, odgovornosti i pomogne unapređenju rada Narodne skupštine. U trenutku kada se približavaju parlamentarni izbori, očekuje se da rezultati projekta koriste, pre svega, građanima kao evaluacija rada Narodne skupštine u aktuelnom sazivu i, posebno, poslaničkih grupa koja će doprineti kvalitetnijem radu Narodne skupštine u narednom sazivu, većoj demokratičnosti i odgovornosti narodnih poslanika prema građanima.

## Metodološki pristup (i)

Istraživanje je obuhvatilo analizu zakonodavnog procesa u Narodnoj skupštini: predlaganje zakona, podnošenje amandmana na predloge zakona, raspravu o predlozima zakona i način glasanja prilikom usvajanja zakona s naglaskom na kvalitet amandmana i predloga zakona, argumentaciju narodnih poslanika, poslaničkih grupa i odbora i odgovornost narodnih poslanika prema građanima.

Pored zakonodavnog procesa u Narodnoj skupštini, analiziran je i rad tri odbora u čijoj nadležnosti su oblasti obuhvaćene projektom: Odbor za zaštitu životne sredine, Odbor za pravosuđe i upravu i Odbor za ravnopravnost polova.

Tokom istraživanja praćeni su sledeći indikatori: broj donetih zakona iz datih oblasti, broj podnetih amandmana na predloge zakona i broj prihvaćenih amandmana. Zatim, ispitivano je ko je podnosilac predloga zakona (Vlada, narodni poslanici, skupština Autonomne pokrajine ili građani i drugi ovlašćeni predlagači), a ko podnosilac amandmana i čiji amandmani su prihvatani (npr. narodni poslanici, narodni poslanici vladajuće koalicije, narodni poslanici opozicije, odbori Narodne skupštine...), kao, i na koje predloge zakona su prihvatani amandma-

ni. Zastupljenost analiziranih pitanja u programima i drugim programskim dokumentima političkih stranaka, dostupnim na njihovim internet stranicama, takođe su jasan indikator značaja ovih pitanja za političke stranke.

S obzirom na predmet istraživanja, odnosno na široki tematski i vremenski okvir istraživanja i veliki broj zakona koji su bili predmet analize, analiza je dominantno kvantitativna, praćena kvalitativnom analizom u slučaju Zakona o Narodnoj skupštini i jedan do dva zakona, koja u odabrane tri oblasti imaju nesporno ključan, strateški značaj poput Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (odnosno njegovih izmena i dopuna) ili Zakona o finansiranju političkih aktivnosti kada je reč o zakonima iz oblasti borbe protiv korupcije.

Kvalitativna analiza pre svega je usmerena na analizu procesa donošenja sistemskih zakona u navedenim oblastima, kako prema navedenim indikatorima, tako i kroz analizu sadržaja plenarnih sednica i rada skupštinskih odbora kako bi se utvrdili osnovni strategijski i vrednosni razlozi za donošenje konkretnih zakonskih rešenja.

## Prikupljanje podataka

Za analizu su korišćeni sledeći dokumenti: predlozi zakona, amandmani narodnih poslanika i nadležnih odbora, zapisnici sa sednica Narodne skupštine, izveštaji o radu odbora Narodne skupštine, mišljenja predlagača zakona i izveštaji nadležnih odbora o podnetim amandmanima, informacije na internet stranici Narodne skupštine i drugi dokumenti koji se odnose na zakonodavnu aktivnost Narodne skupštine. S obzirom na postavljene ciljeve, u analizi je posebna pažnja posvećena i programskim dokumentima političkih stranaka zastupljenih u Narodnoj skupštini kako bi se utvrdila mera saglasnosti između programa predstavljenih građanima i rada u parlamentu. Analizirani su isključivo programski dokumenti dostupni na internet stranicama političkih stranaka s obzirom na to da one programe koji nisu javno i lako dostupni svim građanima, građani i ne mogu da smatraju relevantnim.

Takođe, kada je reč o dokumentaciji Narodne skupštine, prema članu 11. stav 1. Zakona o Narodnoj skupštini, dokumentacija i arhiva Narodne skupštine, stenografske beleške i zapisnici sa sednica Narodne

skupštine su javno dostupni zbog čega se nisu očekivale veće teškoće prilikom prikupljanja podataka[1]. Međutim, sakupljanje podataka nije bio lak posao, a izvršen je uspešno zahvaljujući velikoj podršci i ljubaznosti zaposlenih u Službi Narodne skupštine. Naime, iako su konačne verzije zakona, kao i dodatni materijali (u određenom broju slučajeva) dostupni na internet stranici Narodne skupštine, sav ostali materijal je moguće dobiti samo u štampanoj verziji. Tu pre svega mislimo na predloge zakone, izveštaje relevantnih odbora, ali i za nas najvažnije – podnete amandmane. Istraživački proces rezultirao je, dakle, ogromnom hrpom papira koja je istovremeno bila i vrlo nepraktična za rad i u nesaglasju sa ekološkim uverenjima, kako istraživačkog tima, tako i same Narodne skupštine.

Kako se u samom procesu pripreme sednica već uveliko koriste kompjuteri, smatramo da bi bilo neophodno uvesti praksu postavljanja svih dokumenata, koji su u vezi sa predlozima zakona koji su u proceduri na internet stranicu Narodne skupštine. Manje je važno što bi takva praksa omogućila mnogo lakši istraživački proces rada Narodne skupštine, već smatramo da bi ovakva transparentost u velikoj meri olakšala zainteresovanim građanima da se detaljno i iz svog doma upoznaju sa trenutnim predlozima zakona i radom narodnih poslanika. Kada se omogući neposredan uvid u rad najvažnijeg zakonodavnog tela za sve građane, onda će i procesi javne deliberacije ili javnog zagovaranja konkretnih rešenja biti kvalitetniji i učestaliji. Naravno, nepotrebno je naglašavati da će i samim narodnim poslanicima ovakva praksa značajno olakšati rad u parlamentu.

## Realizacija i struktura istraživanja

U prvoj fazi rada na projektu prikupljeni su podaci, pripremljen nacrt sadržaja i osnovnih nalaza istraživanja. Tokom druge faze izrađena je stručna studija. Studija se sastoji iz pet delova. U uvodnom delu date su osnovne ocene i nalazi, kako opšte i zajedničke za sve analizirane oblasti, tako i posebno za svaku pojedinačnu oblast. Drugi deo pokriva analizu procesa usvajanja osnovnog zakona o položaju i funkcionisanju Narodne skupštine i analizu zakona o republičkom budžetu kao klju-

1 Zakon o Narodnoj skupštini, Službeni glasnik RS 9/10

čnih za pozicioniranje političkih stranaka. Poslednja tri dela pokrivaju odabrane tematske oblasti: treći deo posvećen je analizi rada Narodne skupštine u oblasti rodne ravnopravnosti, četvrti deo analizi rada u oblasti zaštite životne sredine, dok peti deo sadrži analizu rada u oblasti borbe protiv korupcije. Pojedinačne analize koncipirane su na sledeći način: kratak teorijski uvod, analiza stranačkih programa, analiza zakonodavnog procesa i zaključci.

Cilj ove studije urađene uz finansijsku pomoć i stručnu podršku Kancelarije Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Beogradu je da kritičkom analizom, ali i promovisanjem primera dobre prakse i zalaganjem za demokratsko dizajniranje rada parlamenta, bar posredno, doprinese jačanju kredibiliteta najviše zakonodavne vlasti.

S obzirom na ograničen predmet istraživanja, svesni smo da su mnoga pitanja ostala otvorena kako u oblastima koje smo analizirali, tako i posebno u drugim segmentima rada Narodne skupštine.

Primera radi, komparativna analiza zakonodavnog procesa u Narodnoj skupštini Srbije i parlamentima zemalja članica EU ili parlamentima zemalja iz regiona dodatno bi osvetlila parlamentarnu praksu. Takođe, kvalitativna analiza fokusirana na dubinske intervjue sa narodnim poslanicima nesumnjivo bi dala potpuniju sliku, recimo, o poziciji pojedinačnih poslanika, ulozi i procesu odlučivanja unutar poslaničkih grupa, kao i procesu pregovaranja i koaliranja između poslaničkih klubova i time otvorila kritičnu i izuzetno korisnu perspektivu rada u parlamentu i omogućila bolje razumevanje zakonodavnog procesa.

Pitanja, kao što su: zašto dominantno Vlada predlaže zakone, koliki su kapaciteti parlamenta da formuliše predlog zakona, pitanje uloge i značaja prakse javnih slušanja u parlamentu, kao i aktera i procesa direktnog i indirektnog političkog lobiranja i prakse javnog zastupanja, takođe su pitanja koja bi bilo značajno istražiti. Ova pitanja ostaju otvorena za neka naredna istraživanja. Nama ostaje da se nadamo da smo bar jednim delom uspeli da osvetlimo rad Narodne skupštine i doprinesemo razvoju i jačanju njene uloge.

U ostvarivanju ovih ciljeva treba istaći da smo imali punu podršku Kancelarije UNDP u Beogradu, koleginica Olivere Purić i Jelene Manić, kao i generalnog sekretara Narodne skupštine Republike Srbije gospodina Veljka Odalovića, zamenika generalnog sekretara gospodina Mladena Mladenovića i pomoćnice generalnog sekretara gospođe

Mirjane Radaković, koja je imala „sreću“ da se bavi operativno saradnjom sa nama u nimalo lakom poslu prikupljanja i obrade informacija. Posebno ističemo podršku gospođe Emile Spasojević, šefice odseka za normativno-pravna pitanja i međunarodnu saradnju Kancelarije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti koja nam je pružila svesrdnu pomoć u prikupljanju podataka o procesu izrade Nacrta zakona o zabrani diskriminacije. Konačno, izuzetno značajan bio je okrugli sto na kom su pored autora ove studije prisustvovali gospodin Mladen Mladenović, gospođa Mirjana Radaković, načelnik Odeljenja za ustavno-pravni sistem i organizaciju vlasti i sekretari nadležnih odbora. Svojim komentarima na prvu verziju teksta značajno su unapredili kvalitet studije. Ovom prilikom im se svima najsrdačnije zahvaljujemo.

*Uredništvo*

# Prvi deo

# OSNOVNE OCENE I NALAZI

Jelena Lončar
Dušan Spasojević
Zoran Stojiljković

# OSNOVNE OCENE I NALAZI

Pre zaključivanja osnovnih ocena, važno je pozicionirati i utvrditi značaj parlamenta u procesu političkog odlučivanja. Složenu prirodu i promenljivu konstelaciju interesa i sam multiakterski i višefazni karakter političkog procesa najbolje izražava **fazni model političkog procesa** koji razlikuje tri grupe učesnika: (1) udruženja i druge *ad hoc* ili trajno organizovane interesne i lobi grupe; (2) političke stranke kao ključne činioce interesne agregacije i (3) parlament, Vladu i državnu upravu kao ključne učesnike u realizaciji i evaluaciji interesa. Ove tri grupe aktera učestvuju, sa nejednakom moći i intenzitetom u šest faza političkog procesa.

Posebno je otvorena faza **artikulacije problema**, koja se nalazi na početku političkih procesa. U toj fazi, akteri artikulacije interesa – udruženja, savezi ili građanske inicijative, iznose svoje zahteve u javnost, s ciljem da se za njih pronađu rešenja u političkom sistemu. Na javni značaj i širenje takvih interesa u prostoru već **„medijalizovane politike“** značajno utiču masovni mediji. Naime, oni kao *„gatekeeperi“* odlučuju da li će te interese tematizovati u javnosti ili ne *(„agenda-setting“)*, i time deluju kao pojačivači ili filteri zahteva.

Moglo bi se zaključiti da mediji nisu samo platforma ili alatka za vođenje politike, već i njen sukonstituens.

U narednoj fazi **definisanja problema** organizovani interesi žele da obrazlože društvenu relevantnost svog zahteva. Pritom, nosioci agregacije interesa (političke stranke) moraju biti ubeđeni da je reč o **politički relevantnoj temi** koja je „politički atraktivna i naplativa“ i poklapa se sa interesima birača.

U trećoj fazi **definisanja politike**, problem prelazi iz opšte javnosti u ruke **političke, stručne javnosti.** Političke stranke, državna administracija i udruženja interno se bave prihvaćenom temom. No, zbog kompleksnosti društvenih problema, oni se konsultuju i sa ekspertima i

naučnicima. U zavisnosti od toga koliko tema izaziva emocije i pažnju paralelno može da se povede i javna diskusija.

U sledećoj, četvrtoj fazi **razvijanja programa**, političke stranke, parlament i vlada sa nadležnim ministarstvima kreiraju **strategije za rešavanje problema** (na primer, zakone, uredbe ili programe podrške), i na kraju ih usvajaju. Odluke se donose uglavnom kroz pravno propisanu proceduru, nakon dobijanja ekspertiza i konsultovanja stučnjaka. Na ovaj proces mogu naročito da utiču oni akteri artikulisanja interesa koji imaju privilegovan pristup donosiocima političkih odluka (npr. značajna lobistička udruženja) ili, recimo, poput poslodavačkih udruženja i sindikata mogu da koriste postojeće institucionalne kanale stalne komunikacije sa državnim strukturama – mehanizmi i institucije socijalnog dijaloga.

Kada, u petoj fazi, akteri sprovođenja interesa (Vlada, parlament) donesu program, ulazi se u fazu **političke implementacije** koju administrativno sprovodi državna uprava.

Ako se tokom poslednje, šeste faze – **faze političke evaluacije** ustanove problemi, po pravilu se otvara nova faza artikulacije problema.

Pošto političke odluke uvek dovode do manje ili veće društvene promene, politički procesi se, u stvari, nikada ne završavaju već stalno pokreću nove faze artikulacije problema. Usled njihove mnogobrojnosti, ovi procesi odvijaju se često paralelno, odnosno, utičući međusobno jedni na druge (Zerfas, Oehsen, 2011: 13-14).

Kao što opisane faze pokazuju, politikom, shvaćenom kao kreiranje i sprovođenje kolektivno obavezujućih odluka, hijerarhijski ne upravljaju samo državni činioci ili političke stranke. Tradicionalni državni (parlament, vlada) i mnogobrojni drugi akteri (udruženja, građanske inicijative, naučno-politički savetnici, mediji ili međunarodne organizacije), uključeni su u ove kompleksne regulativne procese usled povećane društvene diferencijacije, pluralizacije i globalizacije.

Kao što se iz ponuđenog modela političkog procesa vidi, **uloga parlamenta vezana je dominantno za završni deo četvrte faze političkog procesa – normativno definisanje i dizajniranje odluka.** No, ako se parlament i njegova radna tela i odbori aktivno postave u demokratskom procesu, oni mogu igrati značajnu ulogu i u trećoj – fazi definisanja politike i, posebno, šestoj fazi evaluacije efekata zakonodavne prakse i vođene ukupne politike. U ovom istraživanju analizirane su upravo ove uloge i funkcije parlamenta.

## Opšti zaključci

Rezultati dobijeni analizom procesa donošenja zakona, kao i šire parlamentarne regulativne prakse, omogućuju formulisanje tek nekoliko zajedničkih i znatno većeg broja posebnih karakteristika koje važe za četiri distinktne analizirane problemske celine:

1. Nalazi, naime, opravdavaju polaznu hipotezu da se **završna parlamentarna faza donošenja zakona, posebno njen tok, broj uključenih aktera i njihovi odnosi u velikoj meri razlikuju zavisno, pre svega od (procenjenog) partijsko – političkog značaja, konfliktnosti i urgentnosti pitanja koje je na političkoj agendi.**

2. Jednu od ključnih, zajedničkih karakteristika svakako čini sama činjenica da, poput i drugih, posebno postkomunističkih i postkonfliktnih zemalja u tranziciji normativno – institucionalnu aktivnost u Srbiji prati **velika i zamašna zakonodavna produkcija, ali uz prateću visoku nestabilnost i česte, neretko i suštinske izmene tek donetih, i gromoglasno reklamiranih zakona.** Ovaj zaključak se posebno odnosi na analizirano budžetsko i antikoruptivno zakonodavstvo.

3. Analizom je potvrđena hipoteza da **Vlada ima dominantnu poziciju ne samo u procesu formulisanja, nego i oblikovanja i usvajanja zakonodavstva.** To se pre svega vidi u tome što je upravo Vlada podnela sve analizirane predloge zakona sa izuzetkom Zakona o Narodnoj skupštini.

4. Takođe, **ključni zakoni su, po pravilu, usvojeni po hitnom postupku** tako da narodnim poslanicima i javnosti nije ostalo dovoljno vremena za značajne izmene Vladinog predloga. Pritom, amandmani koje Vlada prihvati su u većini slučajeva postajali sastavni deo Predloga zakona, pošto se samo retko izveštaji nadležnog odbora razlikuju od mišljenja Vlade, tako da se u Narodnoj skupštini o njima nije glasalo pojedinačno čime se smanjuje mogućnost da se narodni poslanici suprotstave preporukama Vlade[1].

5. Analiza usvojenih **amandmana pokazuje da oni najčešće ne utiču značajnije na izmenu predloženog zakona.** Pre svega, više od

1 Prema članu 164. stav 3 Poslovnika Narodne skupštine, amandman koji je u skladu s Ustavom i pravnim sistemom, a prihvate ga predlagač zakona i nadležni odbor, postaje sastavni deo predloga zakona i o njemu Narodna skupština posebno ne odlučuje.

polovine usvojenih amandmana predstavlja pravno-tehničko, lingvističko ili neko slično „doterivanje“ zakona, dok su amandmani koji nešto menjaju relativno retki. Uočljiva je i tendencija povećanja broja amandmana koji dolaze od vladajuće koalicije (Vlade, narodnih poslanika, ali i odbora) što može da reflektuje sve veće probleme oko postizanja dogovora oko tanke koalicione većine potrebne za izglasavanje zakona.

6. Zakonodavni proces, i pored sve češće prakse usvajanja i amandmana opozicionih narodnih poslanika, karakteriše očekivano **pridržavanje logike partijskog interesa i poziciono – opozicione demarkacije koja se retko prelazi.** Tako narodni poslanici opozicije, sa delimičnim izuzetkom u pogledu „evropskih zakona“ (polu) opozicionog LDP-a, učestvuju u raspravi, ali ne učestvuju u donošenju zakona na koje su prethodno podneli brojne amandmane.

7. Iz analize predloga zakona i amandmana, koje su podneli narodni poslanici najčešće nije bilo moguće utvrditi **ideološko pozicioniranje političkih stranaka**. Jedan od razloga tome je što cilj većine amandmana nije bio suštinsko menjanje predloga zakona, dok drugi razlog svakako leži u generalnoj sličnosti, bar u analiziranim oblastima, programa političkih stranaka i tome što političke stranke nisu jasno pozicionirane na programsko ideološkom spektru.

Treći razlog leži u tome, što u mnogim oblastima, pre svega u oblasti zaštite životne sredine, postoje jasne direktive EU koje zakoni moraju da slede i zbog kojih se najčešće i donose zbog čega narodnim poslanicima nije ostalo mnogo slobode za izmene. S obzirom na to da se većina političkih stranaka u Srbiji, makar u svojim programskim dokumentima, zalaže za ulazak Srbije u EU, prilagođavanje evropskom zakonodavstvu je nužan korak za ostvarenju tog cilja.

## Posebni zaključci

Pored relativno malog broja zajedničkih karakteristika zakonodavnog procesa, postoje značajne specifičnosti u prirodi, karakteristikama i efektima prakse donošenja zakona u analiziranim posebnim oblastima.

## *1. Zakon o Narodnoj skupštini*

Zakon o Narodnoj skupštini je jedini među analiziranim zakonima koji je donet na predlog narodnih poslanika[2]. Iako nesumnjivo najvažniji zakon za narodne poslanike, tokom načelnog pretresa Predloga zakona u sali je bilo prisutno tek 96 narodnih poslanika, a tokom pretresa Predloga zakona u pojedinostima samo 87 narodnih poslanika, što ukazuje na to da narodni poslanici nisu pridavali veliki značaj zakonodavnom procesu. Zakon je usvojen sa 127 glasova, što ukazuje na to da narodni poslanici opozicije nisu želeli da podrže zakon, ali ni da se izjasne protiv. Sadržinski, zakon unosi značajne novine u rad Narodne skupštine. Najvažniji doprinos jeste veća nezavisnost parlamenta pre svega u pogledu finanasiranja. Naime, Narodnoj skupštini je omogućeno da sama priprema predlog svog budžeta, čime se reguliše finansijska autonomija parlamenta u okviru budžeta Republike Srbije.

## *2. Zakoni o budžetu Republike Srbije*

Analiza prakse donošenja i usvajanja zakona, posebno u njenoj završnoj parlamentarnoj fazi pokazuje da je stanje najkritičnije tamo gde je uspostavljen najdirektniji politički operativni interes – u praksi usvajanja budžeta i budžetske politike.

Pre svega, formalni proces donošenja zakona o budžetu Republike Srbije pokazuje nedostatak vremena za kvalitetnu raspravu pošto se ovi zakoni redovno usvajaju po hitnom postupku. Takođe, period koji prođe od podnošenja predloga zakona od strane Vlade preko izjašnjavanja odbora i Vlade o podnetim amandmanima do skupštinskog izjašnjavanja retko traje duže od nedelju dana. Ovakva brzina onemogućava narodne poslanike i skupštinske odbore da na valjan način učestvuju u procesu donošenja budžeta. Ono što je podjednako važno je da je zbog tolike brzine zakonodavnog procesa i javnost sprečena da adekvatno isprati proces deliberacije o ovim zakonima, pa se samo u retkim slučajevima događa da neke „spoljne“ inicijative iz polja civilnog društva dođu do parlamenta. Takođe, limitira se mogućnost građana da upozna-

---

2 Pored ovog zakona u aktuelnom sazivu Narodne skupštine, na predlog narodnih poslanika donet je i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika.

ju različite stavove političkih stranaka o određenim budžetskim pitanjima i da na tome zasnuju svoju izbornu odluku.

Broj podnetih i broj usvojenih amandmana su u velikoj disproporciji. Naime, svega 6-7% predloženih amandmana biva usvojeno. Ta činjenica se može tumačiti na više načina. Pre svega, izvesno je da budžetski zakoni predstavljaju politički mehanizam vladajuće koalicije što znači da postoji ograničen prostor za njihovo menjanje od strane opozicije. Budžetski zakoni se po tome razlikuju od zakonskog uređivanja nekih oblasti za koje se pretpostavlja da treba da odslikavaju nešto širi konsenzus.

Kada je reč o (neprihvaćenim) amandmanima opozicije, uočava se odsustvo ideološkog profilisanja na socio-ekonomskoj skali. Naime, opozicija taktički izbegava da zagovara smanjenje državnog trošenja u konkretnim oblastima (u kojima bi ga sama smanjivala da je na vlasti), sa delimičnim izuzetkom LDP. Uočljivo je i zagovaranje opozicije za većom redistribucijom ka siromašnijim krajevima Srbije koji predstavljaju njihovu glasačku bazu. Opozicija, pre svih SRS i NS, se mnogo jasnije ideološki profiliše na društveno-vrednosnoj skali, zagovarajući snažniju podršku vojsci, crkvi ili umanjenje sredstava za nevladine organizacije (ovde se ne misli na crkve i političke stranke koje takođe formalno spadaju u ovu budžetsku kategoriju).

### *3. Zakoni iz oblasti zaštite životne sredine*

Iz analize usvojenih zakona iz oblasti zaštite životne sredine može se zaključiti da Vlada ima dominantnu poziciju ne samo u procesu formulisanja, nego i oblikovanja i usvajanja zakona u ovoj oblasti. Primera radi, Vlada je bila podnosilac svih predloga zakona. Zatim, izveštaji Odbora za zaštitu životne sredine o podnetim amandmanima su uvek sledili nakon mišljenja Vlade i pratili njihov sadržaj. Narodna skupština je u svim slučajevima usvajala predloge zakona bez naknadnog usvajanja amandmana koje Vlada nije prihvatila. Jedan od razloga tome, pored toga što su zakoni, velikim delom, usvajani po hitnom postupku, može biti i što su glasanju o ekološkim zakonima bile posvećene praktično dve sednice Narodne skupštine.

Iz analize amandmana, na prvi pogled se primećuje da su podjednako usvajani i amandmani narodnih poslanika vladajuće koalicije i

opozicije: od usvojenih amandmana 55% su podneli poslanici vladajuće koalicije, a 45% poslanici opozicije. Kada se ovaj podatak, međutim, uporedi sa brojem ukupnih amandmana, situacija je drugačija. Naime, od 1531 amandmana narodnih poslanika opozicije usvojen je ukupno 71 amandman, dok je od 129 amandmana narodnih poslanika vladajuće koalicije usvojeno 86 amandmana. Dakle, usvojeno je 66.67% amandmana narodnih poslanika vladajuće koalicije i samo 4.63% amandmana narodnih poslanika opozicije.

Konačno, sudeći po analiziranim amandmanima na predloge zakona, uočljivo je da namera narodnih poslanika nije bila da suštinski menjaju sadržaj predloga zakona, ali uprkos tome narodni poslanici opozicije nisu bili spremni da glasaju za ekološke zakone. S obzirom na to da pitanja zaštite životne sredine zauzimaju poslednje mesto i u programima političkih stranaka, čini se da su evropske integracije odnosno direktive EU osnovni razlog za donošenje ekoloških zakona.

### *4. Zakoni iz oblasti borbe protiv korupcije*

Kada je o antikoruptivnom zakonodavstvu reč, osnovni utisak je da su pod budnom paskom i interesom domaće javnosti, ali i međunarodnih organizacija i antikoruptivnih mreža, ovi zakoni visokofrekventno zastupljeni u parlamentarnoj proceduri i da izazivaju relativno veliku pažnju narodnih poslanika na šta ukazuje i natprosečan broj podnetih amandmana, uključiv i amandmane koje je Vlada naknadno podnela na sopstveni zakonski predlog.

Očito, na preporuke i sugestije GRECA (25 preporuka iz 2008.) i Evropske komisije dominantna reakcija je ponovo bila razrada normativnog dizajna. Po uverenju stručne javnosti u bar pola od u međuvremenu donetih devet ključnih antikoruptivnih zakona radilo se o prepravci i doradi tek nedavno usvojenih – gromoglasno najavljivanih i reklamiranih, a praktično nedelatnih zakonskih projekata.

Čini se da se uspostavlja neka vrsta pravilnosti da se prvo formuliše zakonski projekat koji „deluje evropski“, ali je lišen realnih resursa i delatnih mehanizama za svoju implementaciju, da bi se, pod pritiscima javnosti, tek u narednim „izmenama i dopunama“ ugrađivali kontrolni i nadzorni mehanizmi.

Kako se radi o regulativi koja, bar potencijalno ograničava privilegije političkog staleža, takvo stanje i ponašanje se dakako može razumeti, ali ne i opravdati.

Posredan dokaz za iznetu tezu predstavlja činjenica da, i pored stalnog kreiranja normativno – institucionalnog okvira, u poslednjih šest do sedam godina nije došlo do redukovanja indeksa (visoko) percipirane korupcije (3.5). Naprotiv, u 2011. godini indeks je pao na 3.3, što rečito govori da se zemlja nije izvukla iz zone visoko naponske, sistemske ili političke korupcije koju pre svega čine slabo i neuređeno tržište i rašireni privatni i javni monopoli, netransparentna procedura tendera i javnih nabavki, siva ekonomija i prateća poreska evazija, korupcijom impregnirani proces privatizacije, kao i siva i crna zona finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja i prateća raspodela političkog plena u vidu javnih funkcija, benefita i sinekura.

Jedno od mogućih objašnjenja čini i stvoreni jaz između načelne saglasnosti političkih aktera oko potrebe borbe korupcije zbog velikog značaja koji birači pridaju suzbijanju korupcije izražene snažnom političkom retorikom, na jednoj i koruptivnog političkog ponašanja, na drugoj strani.

Određenja i kvalifikovanja korupcije u programskim dokumentima kao da su pisana jednom rukom. Stiče se utisak kao da se radi o nekoj vrsti političke mantre. Na drugoj strani, u parlamentarnoj političkoj pragmatici stvari se procenjuju polazeći od mogućih političkih troškova i benefita.

Mogli bismo zaključiti da se nijedna politička stranka ne smatra odgovornom za problem korupcije i da sve ističu spremnost da se s ovim problemom suoče, iako se u programima ne razrađuju dovoljno konkretni koraci, niti metode suzbijanja korupcije.

### *5. Zakoni iz oblasti rodne ravnopravnosti*

Proces donošenja Zakona o zabrani diskriminacije takođe nije značajno odstupao od utvrđene prakse u Narodnoj skupštini. Na drugoj strani, praksa donošenja Zakona o rodnoj ravnopravnosti, predstavlja „ohrabrujuće odstupanje“ u odnosu na (marginalizovanu) poziciju parlamenta i dominantnu parlamentarnu praksu.

I podaci koji se odnose na tok zakonodavnog postupka koji se odvijao na plenarnoj sednici Narodne skupštine u delu zakonodavnog po-

stupka u kome se razmatra Predlog zakona u načelu, kao i delu sednice u kome se rasprava vodi u pojedinostima govore da je Predlog zakona o ravnopravnosti polova u toku debate u Narodnoj skupštini pretrpeo korekcije i izmene koje su išle u pravcu poboljšanja teksta Predloga zakona.

Poboljšanja su se posebno odnosila na preciziranje sadržaja posebnih mera za unapređenje ravnopravnosti polova, preciziranje obaveza organa javne vlasti na obezbeđivanju i unapređivanju ravnopravnosti polova, jasnije i preciznije garancije za učešće žena u političkom životu, posebno u procesima donošenja odluka, i pooštravanje inače veoma malog broja sankcija za kršenje Zakona.

Pored Vlade kao ovlašćenog predlagača, na formulisanje sadržaja Zakona o ravnopravnosti polova uticali su i narodni poslanici u Narodnoj skupštini, posebno narodne poslanice, Odbor za ravnopravnost polova, kao i Zaštitnik građana.

Mogli bismo konstatovati da su i praksa javnog slušanja i otvorenost prema javnosti – postojanje širokog konsultativnog procesa, uostalom kao i medijska pažnja koju je rasprava imala i visok nivo uključenosti akademske i stručne javnosti i, možda pre svega, spremnost da se oko ovog pitanja pređe preko barijera poziciono – opozicionih podela ohrabrujući primer nove parlamentarne prakse i osnažene, demokratizirajuće funkcije parlamenta koji bi mogla povratiti, gotovo potpuno izgubljeno poverenje u „hram demokratije“.

# Drugi deo

# ANALIZA PROCESA USVAJANJA ZAKONA O NARODNOJ SKUPŠTINI I ZAKONA O BUDŽETU REPUBLIKE SRBIJE

Slaviša Orlović
Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

# ANALIZA PROCESA USVAJANJA ZAKONA O NARODNOJ SKUPŠTINI

## UVODNE NAPOMENE

Parlament je predstavničko telo neposredno izabrano od naroda (građana) da govori i odlučuje „u ime naroda". U pisanim ustavima njima se dodeljuje počasno mesto i opisuju se pre izvršne i sudske vlasti (Hejvud, 2004: 758). Parlament (skupština, legislativa) ima, bar formalno, centralnu poziciju u sistemu vladavine. Legislativa je jedna od tri grane vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska). Ovakva pozicija i poštovanje Narodne skupštine proizlazi iz neposrednog izbora od strane građana (naroda), iz toga što je sastavljena od predstavnika naroda i ima legitimitet nosioca „narodnog suvereniteta". Parlament je velika pozornica ili arena na kojoj se odigrava vidljivi deo, pre svega, zakonodavnih aktivnosti, pri čemu je obično predstava pripremljena na drugom mestu – u rukovodstvima političkih stranaka i stranačkih koalicija. Parlament je gotovo u svim demokratskim državama institucija sa velikim dostojanstvom i poštovanjem. Posebno je važan za demokratizaciju postkomunističkih društava. Kako ističe Sartori: „Države koje izađu iz diktature mogu imati malo izbora pored parlamentarnog" (Sartori, 2003: 132). Reprezentativna (predstavnička) demokratija je forma vladavine u kojoj građani ne vladaju neposredno, već putem predstavnika izabranih na neposrednim izborima. Osnova ovog koncepta je da građani biraju svoje predstavnike koji donose odluke za koje su odgovorni onima koji su ih izabrali. Birači drže izabrane predstavnike odgovornim putem izbora. Za birače je važno koga biraju da bude njihov predstavnik, a za poslanike, kako da ostvare očekivanja birača, ali i kako da budu ponovo (re)izabrani. Suština reprezentativne demokratije je u odgovornom vođenju javnih poslova od strane onih kojima se to poverava. Parlament je samo srce političkog procesa od izražene volje birača na

izborima i artiklisanja njihovih interesa, sve do izbora, kontrole i smene vlade koja operativno sprovodi politiku kao izvršna vlast.[3] Na žalost, Narodna skupština Republike Srbije je u značajnoj meri marginalizovana. Prevlast izvršne vlasti (Vlade), trgovina mandatima, glasanje iz inostranstva (glasanje karticama odsutnih narodnih poslanika), često menjanje personalnog i stranačkog sastava i bez izbora, dugo čekanje nekih sistemskih zakona i nevidljivi rad skupštinskih odbora, umesto „inkubatora demokratije", učinili su je jednom od slabijih institucija. Narodni poslanici za skupštinskom govornicom podsećaju na gladijatore u areni, a u poslaničkim klupama su sebe sveli na pritiskivače tastera i glasačku mašinu, bez autonomije u svom delovanju i nastupima. Tu se samo verifikuju odluke koje su već donete na drugom mestu. Zakoni se donose *kroz* skupštinu, a ne *od* strane skupštine, jer skupština kao da samo overava odluke vlade. Parlament formalno kontroliše vladu, ali u stvari partijski lideri vladajuće koalicije, koji sede u vladi, preko šefova poslaničkih grupa i partijske discipline kontrolišu parlament. Da bi obavljao svoje osnovne funkcije, odnosno poslove iz svoje nadležnosti na prihvatljiv (legitiman) način, parlament mora da ispunjava sledeće uslove: njegov rad i njegova vlast mora biti u skladu sa ustavom; parlament mora biti konstituisan tako da adekvatno predstavlja sve sektore, odnosno diverzitet jednog društva (politički, polni, rasni, etnički, manjinski). U tom pogledu, potrebno je da parlament bude izabran od strane naroda (građana) na slobodnim i fer izborima sa univerzalnim biračkim pravom. Takođe, važno je da parlament bude nezavistan od izvršne vlasti, što znači, da ima svoju autonomiju i sopstvene resurse – budžet i administraciju, kao i da omogući slobodu izražavanja različitih gledišta za sve svoje članove bez ikakvog pritiska i represije.

Parlamenti imaju počasno mesto u ustavima i predstavljaju najvišu vlast u kontekstu podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Određena pitanja koja se tiču parlamenta regulisana su ustavom, a neka od njih se regulišu odgovarajućim zakonima o parlamentu u državama gde je njegovo donošenje predviđeno. U savremenim parlamentarnim siste-

3 Na samom početku uspostavljanja principa parlamentarne reprezentacije, uz poziv koji je Edvard Prvi 1295. uputio uz tzv. *Model Parlament*, stajala je maksima legalnog kodeksa imperatora Justinijana: „Ono što se tiče svih, treba da bude prihvaćeno od svih (*Quod omnes tangit ab omnibus approbatur*)", v: Vasović i Goati, 1993: 169.

mima Zakon o parlamentu je retkost, jer se uglavnom Ustavom uređuje nadležnost, organizacija i funkcionisanje parlamenta. Ustavi najčešće uređuju nadležnost parlamenta dok se Poslovniku ostavlja detaljna razrada organizacije i funkcionisanja parlamenta. One države koje nemaju zakon o parlamentu, ova pitanja rešavaju ustavom i skupštinskim poslovnikom. Među malobrojne države koje imaju poseban zakon o parlamentu spadaju Ujedinjeno Kraljevstvo, Švedska, Švajcarska i do 2000. godine i Finska.

Na osnovu Ustava Švedske (1975.) usvojen je Zakon o parlamentu 1989. godine. Reč je o zakonu koji ulazi u red najviših normativnih akata i ima status ustavnog zakona. To je obiman zakon sa preko 200 članova koji su struktuirani u devet odeljaka. Donosi se po proceduri za promenu ustava, odnosno glasanjem u dva uzastopna skupštinska saziva između kojih se održavaju parlamentarni izbori. Ovaj zakon može biti usvojen, izuzetno, u jednom skupštinskom sazivu ako bude odobren od najmanje tri četvrtine prisutnih članova, što je najmanje jedna polovina članova parlamenta.

Švajcarski Zakon o parlamentu koji je donet 2002. godine, detaljno razrađuje organizaciju i funkcionisanje parlamenta. Svaki parlamentarni dom usvaja svoje poslovnike o radu. Zakon ima 174 člana struktuiranih u deset glava.

U Finskoj je Zakon o parlamentu donet 1928. godine, a predstavljao je rezultat specifičnog istorijskog razvoja: donošenjem Ustava iz 1999. godine, koji je stupio na snagu 2000. godine, Zakon o parlamentu je stavljen van snage članom 131. Ustava.

## NARODNA SKUPŠTINA (PARLAMENT) U PROGRAMIMA POLITIČKIH STRANAKA

Programi političkih stranaka u Srbiji ne bave se detaljno pitanjima Narodne skupštine. Parlament se pominje u osnovnim načelima, u kontekstu podele vlasti, organizacije državne vlasti, narodne suverenosti ili osnovnih programskih principa i načela.

U Programu Demokratske stranke iz 2008. godine u svom delu, pod nazivom „Političke institucije u Srbiji 21. veka“, navodi se: „Uvereni smo da je parlamentarna demokratija najbolji sistem za Srbiju“.

Stranka G17plus, u svom Programu iz 2004. godine, u Osnovnim načelima, između ostalog, navodi: „Novi ustav mora da omogući striktnu podelu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Svaka vlast, istovremeno, mora da bude odgovorna za poslove koje obavlja. Bitni su rezultati, a ne političke namere. U tim okvirima G17 PLUS očekuje od vlade da bude odgovorna i efikasna, od parlamenta da izražava volju birača, kontroliše vladu i podstiče institucionalne i ekonomske reforme, od sudstva da bude nezavisno i nekorumpirano“.

U Programu Socijalističke partije Srbije (SPS) iz 2010. godine, u delu pod nazivom Politička demokratija, između ostalog se ističe: „Građani imaju pravo da na osnovu opšteg i jednakog prava glasa na neposrednim i tajnim izborima, neposredno i direktno, biraju odbornike i narodne poslanike u predstavničkim institucijama, ali to nije dovoljno. Predstavnička demokratija ne može zameniti neposredno učešće građana u donošenju odluka. Zato se zalažemo da se ubuduće češće primenjuje referendum i narodna inicijativa kada se odlučuje o pitanjima od zajedničkog i opšteg interesa“.

Srpska radikalna stranka (SRS) u svom Programu, u delu pod nazivom Organizacija državne vlasti, piše: „Našu državu ćemo organizovati kao modernu demokratsku republiku s dosledno izvedenim principom podele vlasti na zakonodavnu, izvršno-upravnu i sudsku“. U delu pod nazivom Narodni suverenitet, navode: „Srpski radikali su dosledni zagovornici principa narodnog suvereniteta kao osnovnog obeležja moderne liberalne države. Pošto je neposredna demokratija praktično nemoguća u uslovima višemilionske društvene zajednice, nužni su njeni posredni oblici odlučivanja kroz koje se realizuju suverena prava građana. Građani deo svog izvornog suvereniteta prenose na narodne poslanike i preko njih vrše suverenu vlast u svojoj državi“.

Srpska napredna stranka (SNS), u svom programskom dokumentu Bela knjiga, „Program do promena“, oktobra 2011. nema delova o parlamentu niti o političkim institucijama, kao ni u dokumentu, koji je pre toga usvojen pod nazivom „Principi delovanja Srpske napredne stranke, Osnovni programski ciljevi“.

Demokratska stranka Srbije (DSS) u svom Programu u delu pod nazivom Politička načela ističe: „Najefikasniji oblik uređenja države je parlamentarni sistem u kojem je Vlada za svoj rad politički odgovorna Skupštini“.

Program Nove Srbije (NS) iz 2005. godine, u delu pod nazivom Politička i programska načela Nove Srbije navodi: „*Nova Srbija* se zalaže za svetovnu državu. Poslove narodne i državne vrše izabrani predstavnici naroda, a crkvene i verske sveštenstvo i monaštvo Srpske pravoslavne crkve i drugih organizovanih tradicionalnih verskih zajednica“

Liga socijaldemokrata Vojvodine (LSV), u svom Programu u delu pod nazivom Ljudska i manjinska prava, pod podnaslovom Zakoni, posvećuje značajnu pažnju pitanju parlamenta: „Parlament ne može biti mesto gde će se interesi političkih partija, u zavisnosti od moći partije, u datom trenutku proglašavati za interes Srbije, niti mesto gde se vode borbe političkih vrhova za nametanje svojih partijskih interesa. Isto tako, Vlada o svojim aktivnostima i rezultatima mora podnositi izveštaj pred Skupštinom, a ne pred svojim najvišim stranačkim organima. Parlament mora postati najviši organ vlasti u kome se donose zakoni koji svoj osnov imaju u Ustavu i koji se donose na osnovu slobodno izražene volje građana u propisanoj demokratskoj proceduri“.

## ANALIZA PROCESA USVAJANJA ZAKONA

### *Ustavne osnove za usvajanje Zakona o Narodnoj skupštini*

Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine je predviđeno donošenje Zakona o Narodnoj skupštini. Članom 110. Ustava Republike Srbije predviđeno je: „O Narodnoj skupštini se donosi zakon“. Na ovaj način parlamentu je prepušteno pravo da samoorganizovanje, uređenje sopstvenog rada i parlamentarnu proceduru uredi ne samo skupštinskim Poslovnikom, već i Zakonom o Narodnoj skupštini. Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava Republike Srbije (član 15.), usvojenim 10. novembra 2006. godine, bio je predviđen rok do 31. decembra 2008. godine za usklađivanje svih zakona koji nisu u skladu sa Ustavom. Osnovni cilj donošenja Zakona o Narodnoj skupštini bio je da se urede funkcije, organizacija i način rada Narodne skupštine, status, prava i dužnosti narodnih poslanika, odnos Narodne skupštine sa drugim organima, prava i obaveze Narodne skupštine u upravljanju i raspolaganju imovinom koju koristi i budžetskim sredstvima, kao i položaj Službe Narodne skupštine. Ustav Republike Srbije se ne upušta detaljno u oblast unutrašnje organizacije i uređenja poslova parlamenta. Ova pitanja se

regulišu delom Zakonom o Narodnoj skupštini, a delom Poslovnikom Narodne skupštine. U Ustavu Republike Srbije postoji jedna protivrečnost ustavnih odredbi koje se odnose na nadležnost Narodne skupštine. U Ustavu se navodi da Narodna skupština apsolutnom većinom glasova svih članova donosi poslovnik o svom radu, što daje poseban značaj ovom aktu, dok Zakon o Narodnoj skupštini ne podleže pravilima o posebnoj i otežanoj proceduri donošenja pa spada u redovno zakonodavstvo. No, važno je istaći da se hijerarhija i suprematija akata izvodi po svojim obeležjima pri čemu je zakon iznad skupštinskog poslovnika. Ako je tako, ostaje nejasno pitanje zašto se za usvajanje poslovnika, Ustavom predviđa veća većina nego za usvajanje zakona, u ovom slučaju Zakona o Narodnoj skupštini (Pejić, 2006: 233-234). Jedna od ideja vodilja usvajanja Zakona o Narodnoj skupštini je jačanje autonomije parlamenta u kontekstu podele vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska), obezbeđivanjem odgovarajućih uslova za rad, pri čemu ne bi zavisili od izvršne vlasti. Savremeni parlamenti, po pravilu, uživaju određeni stepen autonomije, ali to nije često i nije lako u mladim demokratijama.

### *Postojanje šireg konsultativnog procesa*

U kontekstu priprema za usvajanje Zakona o Narodnoj skupštini,[4] pokrenut je širi konsultativni proces. Jedan od najvažnijih događaja u tom procesu bila je „javna rasprava o temama od značaja za izradu predloga zakona o Narodnoj skupštini i predloga poslovnika Narodne skupštine“, održana 18. i 19. juna 2009. godine u Domu Narodne skupštine. Značaj ovoj raspravi dalo je i prisustvo i učešće predsednice Narodne skupštine Republike Srbije, prof. dr Slavice Đukić-Dejanović, koja je otvorila raspravu pozdravnim obraćanjem. Raspravi je prisustvovao i sekretar Narodne skupštine Republike Srbije, Veljko Odalović. Ovaj skup podržale su međunarodne organizacije: Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Fond Ujedinjenih nacija za decu (UNICEF), Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OSCE), Savet Evrope (SE), Agencija

4 Prvi Zakon o Narodnoj skupštini donet je 28. oktobra 1858. godine, čime je ozakonjena ustanova i udaren temelj predstavničkog sistema u Srbiji. Prvi skupštinski poslovnik donet je 1870. godine, u formi zakona, a iste godine donet je i prvi zakon o izboru narodnih poslanika. Uvođenjem višepartijskog sistema i Ustavom iz 1990. god. ponovo počinje sa radom ova veoma važna institucija, koja je nakon ujedinjenja Srba, Hrvata i Slovenaca 1918. godine prestala da radi.

SAD za međunarodni razvoj (USAID) – Program podele vlasti u Srbiji (EWMI – SUNY) i Nacionalni demokratski institut (NDI).[5]

Na ovoj raspravi je ukazano da bi zakon o Narodnoj skupštini trebalo da sadrži odredbe kojima bi se osigurala budžetska autonomija te institucije, nezavisnost od izvršne vlasti, odnosno republičke Vlade, jačanje skupštinskih odbora, uspostavljanje slobodnih parlamentarnih mandata narodnih poslanika, kadrovska obnova i jačanje stručnih službi. Učesnici rasprave su se saglasili i da je radi što boljeg medijskog izveštavanja neophodno uvesti parlamentarni televizijski kanal i sednice skupštinskih odbora otvoriti i za građane.

### *Najvažnije odredbe Zakona o Narodnoj skupštini*

Pre nego što pređemo na sam zakonodavni proces u Narodnoj skupštini, važno je istaći najvažnije odredbe Zakona o Narodnoj skupštini i novine koje je Zakon doneo u radu Narodne skupštine. Ovde nemamo prostora da predstavimo sve odredbe Zakona, a kako to nije ni cilj naše analize, skrenućemo pažnju na nekoliko značajnih novina: odnos prema javnosti, izgled i upotreba amblema, oznaka i drugih simbola i obeležja, finansijska autonomija, interna revizija i imunitet narodnih poslanika. Istovremeno, treba imati u vidu da Zakon sadrži i druge novine u organizaciji i radu Narodne skupštine poput mogućnosti da članovi Odbora imaju svoje zamenike (čl. 28.), zatim nadležnosti Narodne skupštine da, pored drugih akata, donosi i strategije i zaključke, akte koje do donošenja ovog zakona Narodna skupština nije mogla da donosi (čl. 8.). Takođe, poslanička legitimacija je donošenjem ovog zakona postala trajna, a narodni poslanik kome je prestao mandat ima pravo da se, u roku od dva meseca od dana kada mu je prestao mandat vrati na rad kod poslodavca kod koga mu miruje radni odnos (čl. 46.).

Javnost rada Narodne skupštine regulisana je članom 11. Zakona. U stavu 1 ovog člana ističe se da se javnost rada obezbeđuje: „stvaranjem uslova za televizijske i internet prenose sednica Narodne skupštine, konferencijama za novinare, izdavanjem zvaničnih saopštenja, omogućavanjem praćenja rada Narodne skupštine od strane predstavnika sredstava javnog informisanja, posmatrača domaćih i međunarodnih udruženja i organizacija i zainteresovanih građana, uvidom u doku-

5 http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/index.asp

mentaciju i arhivu Narodne skupštine, uvidom u stenografske beleške i zapisnike sa sednica Narodne skupštine, na internet stranici Narodne skupštine i na druge načine, u skladu sa zakonom i Poslovnikom.“ Zainteresovanim građanima, kao i posmatračima domaćih i međunarodnih udruženja i organizacija i predstavnicima javnog informisanja su za praćenje rada Narodne skupštine obezbeđenja posebna mesta u Narodnoj skupštini (čl. 11. stav 6). Takođe, Zakon o Narodnoj skupštini je članom 27. uveo institut javnog slušanja u radu odbora.

Prema članu 12. Zakona o Narodnoj skupštini, Narodna skupština utvrđuje izgled i upotrebu amblema na predlog radnog tela Narodne skupštine. Na početku prve sednice Narodne skupštine, na početku i završetku redovnog zasedanja Narodne skupštine, prilikom polaganja zakletve predsednika Republike i prilikom polaganja zakletve Vlade izvodi se himna Republike Srbije i počasna jedinica Vojske Srbije se raspoređuje ispred glavnog ulaza u Dom Narodne skupštine (čl. 13. i 14.).

Najznačajnija novina Zakona o Narodnoj skupštini jeste finansijska autonomija. Prema članu 64. Zakona o Narodnoj skupštini, Narodna skupština samostalno uređuje i raspolaže sredstvima za svoj rad. Skupštinski budžet je sastavni deo budžeta Republike Srbije, ali Vlada ne može bez saglasnosti predsednika Narodne skupštine da obustavi, odloži ili ograniči njegovo izvršavanje. Na predlog skupštinskog budžeta ministarstvo za finansije ima pravo da dostavi obrazloženo mišljenje koje Narodna skupština može, ali i ne mora da usvoji. Naime, Narodna skupština je u obavezi da predlog skupštinskog budžeta dostavi na mišljenje ministarstvu nadležnom za finansije. Obrazloženo mišljenje ministarstvo dostavlja nadležnom odboru Narodne skupštine i neposredno se izjašnjava na sednici ovog odbora radi postizanja saglasnosti. U slučaju postizanja saglasnosti nadležni odbor Narodne skupštine utvrđuje skupštinski budžet koji ministarstvo za finansije uključuje u nacrt budžeta Republike Srbije, a Vlada u predlog zakona o budžetu Republike Srbije. Ako se ne postigne saglasnost između nadležnog odbora Narodne skupštine i ministarstva za finansije, ministarstvo i Vlada su dužni da predlog skupštinskog budžeta bez izmena uključe u nacrt, odnosno predlog zakona o budžetu Republike Srbije (čl. 65.). U donošenju i korišćenju skupštinskog budžeta značajna je uloga generalnog sekretara. Generalni sekretar priprema predlog skupštinskog budžeta i daje nalog za korišćenje njegovih sredstava.

Kontrola izvršenja skupštinskog budžeta se sprovodi prema propisima o budžetskoj inspekciji i državnoj reviziji (čl. 66.). Značajno je istaći da je Zakonom o Narodnoj skupštini uvedena interna kontrola izvršenja skupštinskog budžeta koju sprovodi interni revizor u Narodnoj skupštini. Interni revizor je za svoj rad odgovoran generalnom sekretaru, a svoj izveštaj podnosi nadležnom odboru Narodne skupštine i generalnom sekretaru najmanje jednom godišnje.

Odredbe o imunitetu narodnog poslanika su jednim delom preuzete, a drugim dopunjene u odnosu na Ustav. S obzirom na njihov značaj, važno je da ih pomenemo. Prema članu 38. Zakona, narodni poslanik ne može biti pozvan na krivičnu ili drugu odgovornost za usmeno ili pismeno izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje poslaničke funkcije (član 38. stav 2). Narodni poslanik koji se pozvao na imunitet ne može biti pritvoren, niti se protiv njega može voditi krivični ili drugi postupak bez odobrenja Narodne skupštine donetog većinom glasova svih narodnih poslanika (čl. 38. stavovi 3 i 4). Ukoliko se narodni poslanik ne pozove na imunitet protiv njega se može voditi krivični ili drugi postupak osim ukoliko mu Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika ne uspostavi imunitet (čl. 38. stavovi 5-7). S druge strane, odobrenje Narodne skupštine nije potrebno ukoliko se narodni poslanik zatekne u izvršenju krivičnog dela za koje je propisana kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina (čl. 38. stav 8).

### *Usvajanje zakona o Narodnoj skupštini*

O Predlogu zakona o Narodnoj skupštini, raspravljano je na prvom vanrednom zasedanju Narodne skupštine Republike Srbije u 2010. godini, održanoj 23, 25. i 26. februara. Zahtev za vanrednim zasedanjem Narodne skupštine podnela su 123 narodna poslanika (saglasno članu 106. stav 3. Ustava Republike Srbije i članu 169. Poslovnika Narodne skupštine). Među potpisanim narodnim poslanicima su članovi: Poslaničke grupe „Za evropsku Srbiju“ (78 poslanika), Poslaničke grupe G17plus (24 poslanika), Poslaničke grupe Socijalistička partija Srbije (SPS – Jedinstvena Srbija (JS) sa 15 poslanika), Poslaničke grupe manjina (7 poslanika) i Poslaničke grupe Partije ujedinjenih penzionera (PUPS), sa svojih 5 poslanika. Sednici je prisustvovalo 145 narodnih poslanika, a u sali je bilo prisutno 96 narodnih poslanika, odnosno, više od jedne trećine, što znači da su postojali uslovi za rad Narodne skup-

štine. Ova sednica je imala samo jednu tačku dnevnog reda: **Predlog Zakona o Narodnoj skupštini, koji je podnela grupa od 128 poslanika.** Predsednica Narodne skupštine je (saglasno članu 142. stav 1 Poslovnika Narodne skupštine), otvorila **načelni pretres** o Predlogu zakona. Uvodno izlaganje o Predlogu zakona podnela je predstavnik predlagača narodna poslanica Nada Kolundžija. Narodni poslanici, Boško Ristić, predsednik Odbora za pravosuđe i upravu – izvestilac, i Vlatko Ratković, predsednik Zakonodavnog odbora – izvestilac, učestvovali su u načelnom pretresu, kao i brojni narodni poslanici koji su obrazlagali svoje izdvojeno mišljenje. U nastavku načelnog pretresa učestvovali su i mnogi drugi narodni poslanici.

Drugog radnog dana, 25. februara 2010. godine, na početku sednice prisustvovala su 122 narodna poslanika, a u sali je bilo 87 narodnih poslanika. Narodna skupština je prešla na pretres u pojedinostima Predloga zakona o Narodnoj skupštini. Na osnovu člana 148. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine, Zakonodavni odbor je odbacio kao nepotpune amandmane narodnih poslanika Zlate Đerić na član 52. i Milorada Buhe na član 62, a kao neblagovremen amandman narodnog poslanika Zorana Antića na član 78. Predloga zakona.

U proceduri usvajanja ovog zakona učestvovali su i nadležni odbori: Zakonodavni odbor i Odbor za pravosuđe i upravu. U postupku razmatranja Predloga zakona o Narodnoj skupštini, podneto je 76 akata amandmana, četiri izveštaja dva nadležna odbora i dve ispravke amandmana, odnosno ukupno 82 akta.

U okviru 76 podnetih akata amandmana sadržano je ukupno 93 amandmana, među kojima 77 amandmana opozicije, 10 vladajućih partija, jedan Zaštitnika građana i 5 Odbora za pravosuđe i upravu.

Ukupan broj podnetih amandmana

| **Podnosilac amandmana** | **Broj podnetih amandmana** |
|---|---|
| G17 plus | 1 |
| NS | 10 |
| LSV | 6 |
| DS | 2 |
| SPS | 1 |
| LDP | 10 |
| „Napred Srbijo“ (SNS) | 14 |
| SRS | 43 |
| Zaštitnik građana | 1 |
| Odbor za pravosuđe i upravu | 5 |

Rasprava o Predlogu Zakona je održana u Zakonodavnom odboru i Odboru za pravosuđe i upravu.

Zakonodavni odbor je na sednicama održanim 25. februara 2010. godine, razmotrio amandmane na Predlog zakona o Narodnoj skupštini. Odbor je razmotrio predložene amandmane i utvrdio za koje od njih smatra da su pravno mogući, odnosno, koji nisu u skladu sa pravnim sistemom Republike Srbije.

## Prihvaćeni amandmani:

Narodna skupština je prihvatila sledeće amandmane:

1. Amandman narodnog poslanika Zorana Krasića (SRS) na član 8. (od 148 prisutnih narodnih poslanika, 133 su glasala za).

> U članu 8. stav 2. reči: „Nadležno radno telo“ zamenjuju se rečima „Nadležni odbor“. U obrazloženju se navodi da se na ovaj način precizira da anketni odbori i komisije ne mogu donositi akta kojim se uređuju pravila za izradu zakona već skupštinski odbor.

2. Amandman narodnog poslanika Nemanje Šarovića (SRS) na član 9. (od 148 prisutnih narodnih poslanika, 115 je glasalo za).

> U članu 9. stav 3. menja se i glasi: „Kada se narodni poslanik u radu Narodne skupštine služi svojim jezikom u smislu stava 2. ovog člana, stalno ili u određenom slučaju, generalni sekretar Narodne skupštine je dužan da obezbedi istovremeno prevođenje njegovog usmenog izlaganja ili dokumenta koji je podneo, na srpski jezik“.
>
> U obrazloženju se navodi da se na ovaj način istovremeno omogućava pripadnicima nacionalnih manjina korišćenje maternjeg jezika i ravnopravno učešće u radu Narodne skupštine, ali se istovremeno omogućuje ostalim narodnim poslanicima da prate izlaganje na jeziku nacionalnih manjina, ako blagovremeno dobiju prevod podnetog dokumenta na srpski jezik.

3. Amandman narodnog poslanika Nenada Konstantinovića (DS) na član 15. (od 149 prisutnih narodnih poslanika 123 su glasala za).

> U članu 15. Predloga zakona stav 2. menja se i glasi:
>
> „U ostvarivanju izborne funkcije Narodna skupština:
>
> 1) bira Vladu;
>
> 2) bira sudije Ustavnog suda i odlučuje o njihovom razrešenju i prestanku mandata;
>
> 3) bira predsednika Ustavnog suda i odlučuje o njihovom razrešenju i prestanku mandata;
>
> 4) bira sudije i zamenike javnih tužilaca, u skladu sa Ustavom i zakonom;

5) bira i razrešava guvernera Narodne banke Srbije i Savet guvernera;

6) bira i razrešava Zaštitnika građana;

7) bira i razrešava i druge funkcionere određene zakonom."

U obrazloženju se navodi da se radi o usklađivanju odredbe člana 15. stav 2. Predloga zakona sa članom 105. stav 2. tač. 11. do 13. Ustava Republike Srbije.

Član je glasio:

„U ostvarivanju izborne funkcije Narodna skupština:

1) bira Vladu;

2) bira i razrešava sudije Ustavnog suda;

3) bira predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednike sudova, Republičkog javnog tužioca, javne tužioce, sudije i zamenike javnih tužilaca;

4) bira i razrešava guvernera Narodne banke Srbije;

5) bira i razrešava Zaštitnika građana;

6) bira i razrešava i druge funkcionere određene zakonom."

4. Amandman Odbora za pravosuđe i upravu na član 16. (od 149 prisutnih narodnih poslanika, 123 su glasala za).

U članu 16. reči: „donosi odluku o potvrđivanju mandata" zamenjuju se rečima: „potvrđuje mandate narodnih poslanika".

Stav 2. briše se.

U stavu 3. reči: „izbor predsednika, potpredsednika i generalnog sekretara" zamenjuju se rečima „izbor predsednika i potpredsednika Narodne skupštine i imenovanje generalnog sekretara"

U obrazloženju se navodi da je amandman pravno-redakcijskog karaktera.

5. U istovetnom tekstu, amandman narodnog poslanika, Milisava Petronijevića (SPS), narodnih poslanika Čedomira Jovanovića, Judite Popović, Nataše Mićić, Ivana Andrića, dr Vesne Pešić, Zorana Ostojića i Kenana Hajdarevića (svi iz LDP) i Odbora za pravosuđe i upravu na član 19. (od 149 prisutnih narodnih poslanika, 137 je glasalo za).

U članu 19. u stavu 1. u tački 4. reč „predsedništva" menja se rečju „kolegijuma".

6. Amandman narodnog poslanika Radovana Radovanovića (LSV) na član 20. (od 149 prisutnih narodnih poslanika, 118 je glasalo za).

U članu 20. stav 2. menja se i glasi:

„Predsednik Narodne skupštine bira se tajnim ili javnim glasanjem".

U predlogu član je glasio:

„Predsednik Narodne skupštine bira se javnim ili tajnim glasanjem".

7. Amandman Odbora za pravosuđe i upravu na član 27. (od 149 prisutnih narodnih poslanika, 126 je glasalo za).

> U članu 27. stav 14. posle reči „učestvovati“ briše se zarez, a reči: „stručni i naučni radnici“ zamenjuju se rečima: „naučnici i stručnjaci“.

8. Amandman Sreta Perića (SRS) na član 27. (od 149 prisutnih narodnih poslanika, 136 je glasalo za).

> U članu 27. stav 15. reči: „naučne i stručne radnike“ zamenjuju se rečima: „naučnike i stručnjake“.

9. Amandman Čedomira Jovanovića, Nenada Milića, Judite Popović, Nataše Mićić, dr Nebojše Ranđelovića, Ivana Andrića, dr Vesne Pešić, Zorana Ostojića, Nenada Prokića i Kenana Hajdarevića (svi iz LDP) na član 37. (od 149 prisutnih narodnih poslanika, 142 je glasalo za).

> Član 37. briše se.
>
> U predlogu je glasio:
>
> „Narodni poslanik slobodno raspolaže svojim mandatom u skladu sa Ustavom i zakonom kojim se reguliše izbor narodnih poslanika“.
>
> U obrazloženju se navodi da je predloženim članom 37. praktično ponovljena odredba Ustava Srbije (član 102. stav 2.), a što nije u skladu sa osnovnim principima slobodnog mandata, što je i bio predmet kritika Venecijanske komisije (MIŠLJENJE venecijanske komisije br. 40572006, Strazbur, 19. mart 2007. kao i u izveštaju objavljenom sredinom 2009. (CDL-AD (2009) *027 Report on the Imperative Mandate and Similar Practices adapted by the Council for Democratic Elections at its 28th meeting* (Venice, 14 March 2009) *and by the Venice Commission at its 79th Plenary Session* (Venice, 12-13 June 2009).

10. Amandman Odbora za pravosuđe i upravu na član 41. (od 149 prisutnih narodnih poslanika, 125 je glasalo za).

> U članu 41. stav 1. posle tačke 1) dodaje se nova tačka 2) koja glasi: „2) predlaže autentično tumačenje zakona“.
>
> Dosadašnje tačke 2) do 11) postaju tačke 3) do 12).

11. Amandman grupe od 21 narodnog poslanika Poslaničke grupe „Napred Srbijo“ na član 42. (od 149 prisutnih narodnih poslanika, 126 je glasalo za).

> U članu 42., stav 1. Predloga reči „i dužnost“, brišu se.
>
> U obrazloženju se navodi da poslanik ne može imati dužnost da „bude obavešten“, već samo pravo da bude obavešten, jer je blagovremenost i potpuna obaveštenja poslanika obaveza stručne službe i funkcionera Narodne skupštine koji te poslove obavljaju, tako da ne zavisi od poslanika.

12. Amandman u istovetnom tekstu, grupe od 21 narodnog poslanika Poslaničke grupe „Napred Srbijo“ i narodnog poslanika Zorana Krasića na član 47. (od 148 prisutnih narodnih poslanika, 114 je glasalo za).

> Član 47. briše se.
>
> U predlogu član 47. je glasio:
>
> „Narodni poslanik stiče pravo na penziju u skladu sa zakonom“.
>
> U obrazloženju se navodi da je član 47. nepotreban, budući da narodni poslanici ostvaruju pravo na penziju po istom pravnom režimu kao i druga zaposlena lica u Republici Srbiji.

13. Amandman Mirka Munjića (SRS) na član 55. (od 146 prisutnih narodnih poslanika, 116 je glasalo za).

> U članu 55. stav 1. tačka 7) menja se i glasi:
>
> „7) postupak za donošenje deklaracije, rezolucije, preporuke i strategije;“
>
> U predlogu je glasio:
>
> „7) postupak za donošenje deklaracije, rezolucije i strategije;“

14. Amandman Odbora za pravosuđe i upravu na član 55. (od 147 prisutnih narodnih poslanika, 121 je glasao za).

> U članu 55. stav 1. posle tačke 10) dodaje se nova tačka 11) koja glasi:
>
> „11) postupak za potvrđivanje i prestanak mandata narodnog poslanika;“
>
> Dosadašnje tačke 11) do 14) postaju tačke 12) do 15).
>
> Posle dosadašnje tačke 14) koja je postala tačka 15) dodaje se nova tačka 16) koja glasi:
>
> „16) postupak za vršenje nadzora nad radom državnih organa, organizacija i tela“.
>
> Dosadašnje tačke 15) i 16) postaju tačke 17) i 18).
>
> U obrazloženju se navodi da se na ovaj način dopunjuje član 55. sa dve nove tačke kojima se predviđaju i postupci za potvrđivanje i prestanak mandata kao i postupak za vršenje nadzora na radom državnih organa, organizacija i tela, koji će, u skladu sa zakonom, biti razrađeni Poslovnikom.

15. Amandman Nemanje Šarovića (SRS) na član 56. (od 147 prisutnih narodnih poslanika, 134 su glasala za).

> U članu 56. posle reči „opštim“ dodaje se reč: „pravnim“. Uz obrazloženje da opšta pravila, čija primena može doći u obzir u situaciji iz člana 56. Predloga zakona, mogu biti isključivo pravna i zato to treba izričito naglasiti.

16. Amandman Odbora za pravosuđe i upravu na član 60. (od 147 prisutnih narodnih poslanika, 120 je glasalo za).

U članu 60. stav 2. briše se.

U predlogu je glasio:

„Nakon razmatranja, Narodna skupština odlučuje o izveštaju iz stava 1. ovog člana“.

U obrazloženju se navodi da je amandmanom Odbora na član 55. predviđeno da se Poslovnikom posebno uredi postupak za vršenje nadzora nad radom državnih organa, organizacija i tela, u skladu sa zakonom, čime će ova pitanja biti preciznije rešena.

17. Narodna skupština je, većinom glasova (od 144 prisutna narodna poslanika, 124 su glasala za), usvojila Amandman Odbora za pravosuđe i upravu na član 80. i utvrdila da postoje naročito opravdani razlozi za ranije stupanje na snagu zakona od Ustavom utvrđenog roka.

U članu 80. reči „osmog dana“ zamenjuju se rečima „narednog dana“.

Ukupan broj prihvaćenih amandmana

| **Podnosilac amandmana** | SRS | DS | Odbor za pravosuđe i upravu | SPS | LDP | LSV | „Napred Srbijo“ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Broj prihvaćenih amandmana** | 5+1 istovetan | 1 | 5 | 1 istovetan | 1+1 istovetan | 1 | 1+1 istovetan |

Ukupno je 17 prihvaćenih amandmana. Od toga je devet amandmana opozicionih poslanika, 6 SRS (od toga 1 istovetan sa „Napred Srbijo“) i 2 LDP (od toga jedan istovetan sa SPS), 2 „Napred Srbijo“ (od toga 1 istovetan sa SRS), 2 amandmana poslanika vladajuće koalicije (1 DS i 1 LSV) i pet amandmana Odbora za pravosuđe i upravu.

Narodna skupština je većinom glasova (od 144 prisutna narodna poslanika, 127 je glasalo za), usvojila Predlog zakona o Narodnoj skupštini u celini.

Odbor za pravosuđe i upravu je na svojoj sednici održanoj 23. 02. 2010. godine, odlučio da predloži Narodnoj skupštini da prihvati Predlog Zakona o Narodnoj skupštini u načelu, sa izmenama, koje je podneo u formi amandmana na čl. 16, 19. i 41. Predloga zakona.

Odbor za pravosuđe i upravu je na sednici održanoj 25. februara 2010. godine razmotrio Predlog zakona o Narodnoj skupštini u pojedinostima. Odbor je prihvatio određeni broj predloženih amandmana.

Zakonodavni odbor je podneo Narodnoj skupštini izveštaj sa svoje sednice održane 23. februara, u kojem se kaže da je Predlog zakona u

skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije. (Mišljenje su izdvojili narodni poslanici Gordana Pop-Lazić, Boris Aleksić, Petar Jojić, Sreto Perić i Vjerica Radeta).

## ZAKLJUČNE TEZE I EFEKTI USVOJENOG ZAKONA O NARODNOJ SKUPŠTINI

**Prvo.** Zakon o Narodnoj skupštini je u članu 2. u potpunosti preuzeo odredbe člana 98. Ustava Republike Srbije koji glasi: „Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji". Prema članu 7. Zakona o Narodnoj skupštini, Narodna skupština vrši predstavničku, zakonodavnu, izbornu i kontrolnu funkciju. Nadležnosti Narodne skupštine definisane su članom 15. Zakona koji je po svojim odredbama identičan članu 99. Ustava Republike Srbije.

**Drugo.** Jedna od ideja vodilja za usvajanje Zakona o Narodnoj skupštini, osim Ustavne obaveze, bila je i obezbeđivanje uslova za rad parlamenta, kao najviše vlasti u sistemu podele vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska). U okolnostima kada se sa dosta osnova može reći da je svetski trend suprematija egzekutive, odnosno prevaga izvršne vlasti u odnosu na zakonodavnu, to je posebno važno za nove i mlade demokratije kakva je Srbija. Stepen autonomije parlamenta zavisi od njegove pozicije u ustavnom sistemu, njegovih nadležnosti, ali i od resursa koji mu stoje na raspolaganju. Osim normativnih rešenja, pozicija parlamenta je neretko zavisna od realnih odnosa političkih snaga. Autonomija parlamenta znači i da on samostalno uređuje svoju unutrašnju organizaciju (Zakonom i Poslovnikom) i da ga druge grane vlasti ne mogu sprečavati u tom poslu. Autonomija parlamenta ima više dimenzija, među kojima su najvažnije regulatorna, upravna, finansijska i bezbedonosna. Regulatorna autonomija omogućava parlamentu da samostalno usvaja pravila i postupke za svoje delovanje. Upravna autonomija omogućava parlamentu da sam odlučuje o organizaciji svoje službe. Bezbedonosna autonomija garantuje parlamentu da sam odlučuje o načinu čuvanja, zaštiti parlamenta i poslanika, bilo da to radi služba parlamenta, firme koje se bave zaštitom i obezbeđenjem, ili vojska i policija. Imajući u vidu ove aspekte autonomije parlamenta, Zakon o Narodnoj skupštini

je značajno pomerio stvari u pravcu koji nudi najvišem predstavničkom i zakonodavnom telu dobijanje onog statusa koji mu pripada i koji zaslužuje i na osnovu svoje ustavne pozicije (legalno) i na osnovu neposrednog izbora od strane građana (legitimno), kao nosilaca narodnog suvereniteta.

**Treće.** Pomak je, pre svega, napravljen na polju budžetske autonomije (poglavlje XV, Imovina i finasiranje Narodne skupštine, članovi od 64. do 69.). Narodnoj skupštini je na osnovu „svog“ Zakona, omogućeno da sama pripremi predlog svog budžeta, kojim reguliše svoju finansijsku autonomiju u okviru ukupnog budžeta Republike Srbije, koji priprema Vlada, ali usvaja Narodna skupština. U ovom procesu narodni poslanici se rukovode utvrđenim kriterijumima i potrebama za vršenje svojih nadležnosti. Veoma je važno da u predlogu sopstvenog budžeta parlament uvažava opšte ekonomske prilike, kao i da postupa po načelu samoograničenja. Narodna skupština priprema svoj budžet (na osnovu uputstva Ministarstva finasija) koji Vlada bez usklađivanja uključuje u državni budžet. Skupština priprema svoj predlog finansijskog plana. Jak i autonoman parlament je samo onaj koji je opremljen adekvatnim sredstvima, a to je opšti interes u parlamentarnoj demokratiji.

**Četvrto.** Ovim Zakonom je obrazovan Kolegijum Narodne skupštine (čl. 26.), telo Narodne skupštine koje saziva predsednik Narodne skupštine radi koordinacije rada i obavljanja konsultacija u vezi sa radom Narodne skupštine. Kolegijum čine predsednik Narodne skupštine, potpredsednici Narodne skupštine i predsednici poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini. Zakonom je predviđeno da „odbor može da organizuje javno slušanje“ (član 27.), što je detaljnije regulisano Poslovnikom Narodne Skupštine. Iako se Zakon nije detaljnije bavio odnosima sa drugim državnim organima i organizacijama, najavio je da će se ova pitanja urediti Poslovnikom. Na taj način je preciziran odnos sa nezavisnim i regulatornim telima („postupak za vršenje nadzora nad radom državnih organa, organizacija i tela“) u čijem izboru je učestvovala Narodna skupština i koja joj podnose izveštaje o svom radu (član 237. Poslovnika). Nakon usvajanja Zakona o Narodnoj skupštini, u novom Poslovniku su detaljnije razrađena mnoga pitanja kao što je smanjenje broja skupštinskih odbora sa 30 na 19, odnosno 20, što će važiti od sledećeg saziva Narodne skupštine.

Dušan Spasojević
Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

# UTICAJ PARLAMENTA NA DONOŠENJE ZAKONA O BUDŽETU REPUBLIKE SRBIJE I ZAKONA O BUDŽETSKOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE

## UVODNE NAPOMENE

U ovom tekstu razmatramo uticaj Narodne skupštine Republike Srbije na proces donošenja zakona o budžetu Republike Srbije u periodu 2008-2011, kao i Zakona o budžetskom sistemu (i izmene i dopune ovog zakona) koji je donet u istom sazivu Narodne skupštine. Uzorak obuhvata tri zakona o budžetu Republike Srbije (2009, 2010. i 2011.), tri zakona o izmenama i dopunama zakona o budžetu Republike Srbije (dve izmene zakona iz 2009. i jedna zakona iz 2010.), kao i dva pomenuta zakona o budžetskom sistemu. Naše osnovno istraživačko pitanje jeste do koje mere se predlog zakona menja nakon ulaska u skupštinsku proceduru, ko su akteri koji ga menjaju i na koji način. Takođe, interesuje nas da li izmene zakona korespondiraju sa programskim i ideološkim pozicijama poslaničkih grupa, odnosno da li se može govoriti o ideološkim pozicijama prilikom usvajanja zakona. Budžetski zakoni se od ostalih analiziranih zakona u ovoj studiji razlikuju i po tome što ih po pravnom okviru može predložiti samo Vlada, pa se ta „ulazna" varijabla u ovom delu analize neće uzimati u obzir.

Budžetski zakoni spadaju u red najvažnijih zakona jer određuju raspodelu resursa u jednoj državi. Ova raspodela verno odslikava političke ciljeve vlade, njenu ideologiju i programska načela. Zbog toga je prilikom donošenja ovih zakona unutrašnja harmonija vladajuće koalicije uvek na ispitu, naročito ako se radi o širokim ili ideološki heterogenim koalicijama. Istovremeno, budžetski zakoni predstavljaju mogućnost opozicije da na sistemski način opovrgava politiku vladajuće koalicije i da ponudi svoja rešenja na sistemskom nivou, te da jasnije artikuliše interese građana koje zastupa. Opozicija, pored ovoga, može profilisati

određena konkretna pitanja kao svoju političku agendu i zagovarati ih i pored uverenja da konkretni amandmani neće biti usvojeni. Međutim, opšti utisak je da se ove demokratske mogućnosti ne koriste dovoljno i da je usvajanje zakona o budžetu po pravilu nedovoljno transparentan proces.

Jedan od razloga ove netransparentnosti jeste što je usvajanje budžetskih zakona zapravo glasanje o poverenju Vladi u malom. Kada se glasanje o poverenju vladi posmatra u konkretnom srpskom kontekstu u periodu od 2008-2011. onda se uočavaju mnoge prepreke da proces usvajanja budžeta bude transparentiji i sa punim demokratskim kapacitetom. Pre svega, Vlada Mirka Cvetkovića ima tanku većinu i formirana je od heterogene koalicije u kojoj svi veći akteri moraju da podrže zakon, dok se eventualne manje stranke mogu „zameniti" relativno kooperativnom opozicionom Liberalno demokratskom partijom (naročito kada je reč o zakonima sa tzv. „evropske agende"). Iz ovoga proizlazi da je pregovarački potencijal svih političkih stranaka i koalicija u Vladi prilično veliki, što nije neuobičajeno za vlade koje nastaju iz proporcionalnog izbornog sistema (videti Pavlović i Stanojević (2011) za detaljniju analizu odnosa izbornog sistema i budžetske potrošnje). Ono što borbu za podelu budžetskog kolača čini naročito agresivnom jeste unutrašnja organizacija vlade, tj. podela ministarstava i svih podređenih organa između političkih stranaka, tako da jedno ministarstvo u potpunosti „pripada" samo jednoj stranci. Ovakva pojava se često označava terminom „feudalizacija izvršne vlasti", a sama praksa je u Srbiji uvedena sa prvom Vladom Vojislava Koštunice (u Vladi Zorana Đinđića su ministra iz jedne stranke „kontrolisali" pomoćnici ministra iz drugih stranaka). Ove sistemske karakteristike usmeravaju pregovaranje o konačnoj verziji budžeta ka obliku koji je manje javan i zahtevan u smislu demokratske procedure, dok se javni interes zadovoljava „puštanjem probnih balona" ili parcijalnim javnim „izletima" političkih lidera. Kada se jednom konačno uspostave unutar-koalicioni dogovori, onda je teško očekivati da se u skupštinskim odborima rasplamsa nova debata, kao i da opozicija značajnije izmeni predlog zakona svojim amandmanima. Istovremeno, ako je snaga institucionalizovanih aktera relativno mala (ili bar ako sam proces lobiranja nije vidljiv za javnost), onda je mogućnost neformalnih aktera (npr. predstavnici civilnog društva) toliko minimalna da se oni javljaju samo u veoma retkim situacijama.

Konačno, zarad poštenog vrednovanja rada Narodne skupštine, važno je ukazati na to da se tokom analiziranog perioda promenio zakonski okvir koji određuje (između ostalog) ulogu skupštine u odnosu na usvajanje budžetskih zakona jer je usvojen Zakon o budžetskom sistemu. O promenama koje će uneti ovaj zakon, kao i o eventualnim posledicama na skupštinsku praksu govorićemo detaljnije u delu koji se bavi ovim zakonom.

## SOCIO-EKONOMSKI ELEMENTI U PROGRAMIMA POLITIČKIH PARTIJA

Jedno od istraživačkih pitanja koje je pokrenulo ovaj projekat tiče se značaja partijskih programa za aktivnost poslanika u parlamentu. Konkretnije, do koje mere partije poštuju svoje programe i izborna obećanja kada se jednom nađu u skupštinskim klupama?

Odgovor na ovo pitanje u kontekstu budžetskih zakona je izuzetno teško formulisati. S jedne strane, reč je o objektivnim karakteristikama budžetskih zakona, a s druge o karakteristikama savremenih političkih partija, s naročitim akcentom na partije u postkomunističkim društvima.

Budžetski zakoni su sveobuhvatni zakoni koji u sebi sadrže kompletnu politiku (odnosno zbir svih konkretnih politika) koje vlada namerava da sprovede u jednoj godini, što znači da se odnose na mnogo različitih političkih aspekata. S druge strane, ciljevi i politike u konkretnim oblastima, kao i mehanizmi sporovođenja tih ciljeva, uređuju se konkretnim zakonima dok na nivou budžetskog zakona ostvarujemo samo opšti uvid u distribuciju sredstava. Ovo bi značilo da bi mnogo precizniju sliku o npr. obrazovnim politikama i stranačkim ideološkim pozicijama u vezi sa obrazovanjem dobili tek ako bi u analizu uveli i set obrazovnih zakona, kao i analizu distrubucije „obrazovnog budžeta“.

Druga prepreka je mnogo važnija i sistemskog je aspekta, i tiče se karakteristika savremenih političkih stranaka. Pre svega, kada se govori o savremenim političkim strankama obično se ističe da su u pitanju sveobuhvatne (*catch-all*) partije koje „odbacuju svoj ideološki prtljag“, svojim programima „gađaju“ srednjeg birača i generalno sve manje obraćaju pažnju da se od političke konkurencije razlikuju na nivou pro-

grama (Katz i Mair, 1995). Smatra se da se u savremenim demokratijama borba više ne vodi oko ciljeva, već oko toga ko će ciljeve ostvariti na efikasniji način. Naravno, ideološke pozicije su i dalje prisutne, ali su razlike između partija značajno manje, iznijansirane. Ove karakteristike naročito su izražene u postkomunističkim društvima jer političke partije nemaju tradiciju i socijalno utemeljenje, odnosno nisu institucionalizovane (Mainwarring, 2001). To pre svega znači da ne postoje jasne interesno-zasnovane veze između partija i birača, već se birači, naročito u prvim godinama tranzicije sa partijama identifikuju na osnovu identitetnih tema, a ne na osnovu socio-ekonomskih kategorija. Na primer, jasnija programska i ideološka profilisanost na skali levica-desnica se u Češkoj javlja tek sredinom devedesetih.

Konačno, iz prirode tranzicionih društava prozlazi činjenica da je manevarski prostor za ekonomsku politiku sužen. U već više puta ponovljenoj paradigmi Ivana Krasteva, postkomunističke vlade se nalaze u malom manevarskom prostoru između međunarodnih organizacija i standarda, osiromašenog društva i privrede i naviknutosti građana da se oslanjaju na državnu pomoć (Stojiljković, 2011).

Sve ovo je očigledno i u političkim programima srpskih partija. Tako se na primer G17plus zalaže za „socijalnu tržišnu privredu“, a LDP za „socijalnu pravdu, privatnu svojinu i održiv i dinamičan privredni razvoj“, Nova Srbija za „razvijene gradove i bogata sela“, a SNS za „razvijanje savremene tržišne privrede koja će stvoriti uslove za život dostojan čoveka i socijalno blagostanje za sve građane“. Nešto preciznije profilisanje proizilazi iz članstva naših partija u krovnim, evropskim partijskim organizacijama. Tako je, na primer, Demokratska stranka članica Socijalističke internacionale, a DSS i G17 plus narodnjačke grupacije. Međutim, ovde je često reč o taktičkom pozicioniranju političkih stranaka koje nije potkrepljeno programskim pozicijama. Takođe, stranačka samopercepcija ideologije ponekad ne odgovara percepciji biračkog tela. Tako se većina glasača DS nalaze među obrazovanijim i liberalnijim, umerenim dobitnicima tranzicije i onima sa boljim primanjima, što delimično ograničava mogućnost stranke da se profiliše kao stranka redistributivne levice. Sve ovo stvara značajnu analitičku i terminološku konfuziju iz koje nije lako izaći. Jedan od korisnih mehanizama za snalaženje je Kičeltov (Kitschelt, 1995) ideološki koordinatni sistem, u kome horizontalnu (društveno-vrednosnu)

skalu čini raspon od društvenog autoritarizma do društvenog liberalizma; drugu, horizontalnu (socio-ekonomsku) skalu određuje raspon od tržišne alokacije na jednom polu, do redistributivne alokacije na drugom. Kičelt ističe da nove postkomunističke demokratije karakteriše inverzija u odnosu na zapadne demokratije. U društvima kakva je Srbija, stranke se dominantno okupljaju oko ose koja spaja protržišno-liberalni pol sa jedne strane i proredistributivni-autoritarni pol sa druge strane. Kako su u našem društvu najvažnija pitanja i dalje zasnovana na identitetu i vrednostima (tzv. politika znamenja), a kako je manevarski prostor za ekonomsku politiku sužen, onda su najuočljivije programske razlike društveno-vrednosnog karaktera, tj. nemaju previše očigledne veze sa osnovnim budžetskim pitanjima.

## ANALIZA PROCESA USVAJANJA BUDŽETSKIH ZAKONA

### *Zakon o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu*

Zakon o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu donet je po hitnom postupku na sednici Narodne skupštine održanoj 29. decembra 2008. godine. Zakon je predložila Vlada, po hitnom postupku. Za Zakon je glasalo 128 narodnih poslanika.

Vlada je razmotrila amandmane na Predlog Zakona o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu na sednici održanoj 26. decembra 2008. Vlada je prihvatila 13 amandmana narodnih poslanika, od čega 3 amandmana Zorana Nikolića (DSS), 3 amandmana Jorgovanke Tabaković (SRS-SNS) i po jedan amadman Milice Radović (DSS), Milana Škrbića (SRS), Milorada Krstina (SRS), Slađana Mijaljevića (SRS), Marine Toman (SRS), Marine Raguš (SRS) i Arsena Đurića (DSS). Vlada nije prihvatila 228 amandmana narodnih poslanika.

Odbor za finansije Narodne skupštine razmotrio je amandmane na Predlog Zakona o budžetu za 2009. godinu na sednicama održanim 16. i 26. decembra 2008. Na prvoj sednici Odbor je sa 8 glasova za odlučio da predloži Narodnoj skupštini da prihvati Predlog Zakona o budžetu za 2009. godinu, kao i Finansijske planove Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje i Nacionalne službe za zapošljavanje. Narodni poslanici Slobodan Maraš (LDP) i Mladen Grujić (NS) su izdvojili mišljenje.

Odbor za finansije je razmotrio i izveštaje drugih odbora Narodne skupštine koji su se izjašnjavali o delovima Predloga zakona relevantnim za njihov rad: Odbora za poljoprivredu (prihvatio Predlog zakona, 6 glasova za, 5 protiv); Odbora za kulturu i informisanje (većina glasova za Predlog zakona); Odbora za nauku i tehnološki razvoj (većina glasova za Predlog zakona; mišljenje su izdvojili Zoran Šami (DSS), Sreto Perić (SRS), Srboljub Živanović (SRS) i Marko Milenković (SRS)); Odbora za prosvetu (većina glasova za Predlog zakona; mišljenje je izdvojio Zoran Šami (DSS)); Odbor za saobraćaj i veze (većina glasova za Predlog zakona); Odbor za rad, boračka i socijalna pitanja (većina glasova za Predlog zakona; mišljenje su izdvojili Zlata Đerić (NS) i Aleksandar Pejčić (DSS)); i Odbor za urbanizam i građevinarstvo (većina glasova za Predlog zakona).

Zakonodavni odbor Narodne skupštine Republike Srbije razmatrao je amandmane na Predlog Zakona o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu na sednici održanoj 26. decembra. Odbor je ocenio da je 65 amandmana pravno moguće, da 7 amandmana nije u skladu sa Ustavom Republike Srbije (članovi 92. i 183.) i sa Zakonom o budžetskom sistemu. Četiri amandmana ocenjena su kao neblagovremeno podneti i odbačeni su.

Tabela 1 – Podneti amandmani na Zakon o budžetu za 2009. godinu

| Podnosilac amandmana | podneti amandmani | | prihvaćeni amandmani | |
|---|---|---|---|---|
| | broj | % | broj | % |
| I Vlada Republike Srbije | - | - | - | - |
| II Odbor za finansije | - | - | - | - |
| III stranke vladajuće većine | | | | |
| Za evropsku Srbiju | 10 | 3,7 | 0 | 0 |
| Socijalistička partija Srbije– Jedinstvena Srbija | 1 | 0,37 | 0 | 0 |
| Partija ujedinjenih penzionera Srbije | 4 | 1,5 | 0 | 0 |
| Poslanička grupa manjina | 11 | 4,1 | 0 | 0 |
| Ukupno III | 26 | 10 | 0 | 0 |
| IV opozicione stranke | | | | |
| Srpska radikalna stranka | 116 | 43,2 | 5 | 1,87 |
| Srpska napredna stranka | 35 | 13 | 3 | 1,11 |
| Nova Srbija | 17 | 6,35 | 0 | 0 |
| Liberalno demokratska partija | - | - | - | - |
| Demokratska stranka Srbije | 74 | 27,6 | 5 | 1,87 |
| Ukupno IV | 242 | 90 | 13 | 4,85 |
| Ukupno I + II + III + IV | 268 | 100 | 13 | 4,85 |

% se računa u odnosu na ukupan broj podnetih amandmana

Narodna skupština je prilikom glasanja usvojila 13 amandmana, od kojih je manji deo imao pravno-tehnički karakter, dok je većina u Zakon unosila neke značajne promene. Takođe, pre glasanja je povučeno 5 amandmana, mahom poslanika vladajuće većine.

Nekoliko amandmana imalo je za cilj da dodatno uredi određene aspekte trošenja novca iz državnog budžeta kako bi Narodna skupština imala bolju kontrolu nad radom Vlade i kako bi se Vladi smanjile mogućnosti da donosi diskrecione odluke.

Jorgovanka Tabaković (SNS) je svojim amandmanom (na član 12.) predvidela uvođenje kriterijuma od strane Ministarstva finansija koji bi regulisali uslove pod kojima može doći do otpisivanja potraživanja Republike Srbije nastalih po osnovu pozajmica iz budžeta; ista poslanica je predložila da se ukine mogućnost da se odlukama Vlade stvara osnov za nepredviđeno budžetsko trošenje (brisanje člana 9. stav 3). Arsen Đurić (DSS) je svojim amandmanom na član 31. obavezao Vladu da do septembra 2009. godine Narodnoj skupštini podnese detaljan izveštaj o realizaciji sredstava iz budžeta koja se odnose na subvencije javnim preduzećima, Nacionalni investicioni plan, garancije koje izdaje Republika Srbija i zajmove koje daje. Amandmanom Marine Toman (SRS) na član 11a regulisano je korišćenje dodatnih sredstava koje budžetski korisnici stiču iznajmljujući svoje prostorije (npr. kada škola iznajmljuje svoju salu za treninge ili rekreaciju); nakon usvajanja ovog amandmana ova sredstva se moraju trošiti u skladu sa Zakonom o javnim prihodima i rashodima i moraju se uplatiti na račun osnivača, odnosno u državni budžet. Sa druge strane, korišćenje poslovnog prostora od strane direktnih i indirektnih budžetskih korisnika dodatno je uređeno amandmanom Jorgovanke Tabaković (SNS) na član 11. kojim se predviđa da Vlada usvoji plan korišćenja poslovnog prostora.

Druga velika grupa usvojenih amandmana imala je konkretan uticaj na raspodelu budžeta, odnosno na smanjenje predviđenog novca za Vladino trošenje na osnovu „usluga po ugovoru“ u korist nekih drugih aktivnosti.

Amandman Slađana Mijaljevića (SRS) na član 6. umanjio je iznos predviđen za „usluge po ugovoru“ za 800.000 dinara, dok je za taj iznos povećan deo za dotacije nevladinim organizacijama (u obrazloženju amandmana narodni poslanik Mijaljević sugerisao je da se ova sredstva prebace za izgradnju hramova u nerazvijenim područjima). Narodni poslanik Milorad Krstin (SRS) je amandmanom na član 5. predložio umanjenje usluga po ugovoru za čak 40.000.000 dinara, koji

su redistribuirani na javna preduzeća i organizacije u oblasti poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Treći amandman koji se ticao smanjenja usluga po ugovoru podnela je narodna poslanica Milica Radović (DSS); ovim amandmanom je 8.000.000 dinara predviđenih za Kabinet potpredsednika Vlade prebačeno na Agenciju za strana ulaganja i promociju izvoza (u rubriku „subvencije privatnim preduzećima“). Milan Škrbić (SRS) je svojim amandmanom izmenio budžet tako što je 9.000.000 namenjenih za kupovinu mašina i opreme (u poljoprivredi), prebačeno u budžet za subvencije za razvoj i unapređenje poljoprivredne proizvodnje.

Konačno, umanjenje budžeta za 100.000.000 dinara izglasano je prihvatanjem amandmana Zorana Nikolića (DSS) koji se odnosio na smanjenje iznosa namenjenog za Ministarstvo trgovina i usluga (član 6.; klasifikacija – Zgrade i građevinski objekti), čime se smanjuje budžetski deficit. Istom poslaniku su prihvaćena još dva amandmana koja samo pravno-tehnički menjaju Zakon, što je posledica prihvaćenog amandmana na član 6. U relativno čisto pravno-tehničke izmene spada i amandman Marine Raguš (SRS) koja je predvidela da se zbog finansijske krize moraju pratiti i „monetarno-finansijska“ kretanja, pored zakonom već predviđenog praćenja „ekonomskih kretanja“ (član 25. stav 2).

Kada je reč o neusvojenim amandmanima, opozicione stranke su zagovarale nekoliko osnovnih pozicija. Pre svega, u kontekstu ekonomske krize, veliki broj neprihvaćenih amandmana je bio usmeren na smanjenje budžetskog deficita (amandmani DSS, SNS) i za smanjenje daljeg zaduživanja države (SNS). Jedan od načina da se ovo postigne bili su amandmani podneti sa ciljem da umanje državno ulaganje u sporazum sa FIAT-om.

Drugi set amandmana je zagovarao osnaživanje antikoruptivnih, kontrolnih i regulatornih tela i povećanje njihovih finansijskih kapaciteta (npr. Državna revizorska institucija), kao i detaljnije preciziranje pravne regulative koja određuje način državnog trošenja (smanjenje ingerencija ministra u korist ministarstva, podnošenje izveštaja Narodnoj skupštini, smanjenje minimalnog iznosa za javne nabavke i sl.).

Kada je reč o zagovaranju povećanja troškova, poslanici su predlagali povećanje izdataka za vojsku (DSS), prevenciju i borbu protiv droge (DSS), zaštitu dece i prevenciju od bolesti (NS).

Značajan broj narodnih poslanika zagovarao je ravnomerniju regionalnu podelu budžeta, odnosno veća ulaganja u siromašne opštine (naro-

čito u one odakle dolaze narodni poslanici). Takođe, poslanici su zagovarali povećanje pomoći za srpsku zajednicu na Kosovu i Metohiji (SRS).

Sa druge strane, narodni poslanici vladajuće većine predlagali su povećanje sredstava za nacionalne savete i za neke konkretne projekte.

### Izmene i dopune Zakona o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu usvojene u aprilu 2009. godine

Zakon o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu menjan je dva puta, jednom u aprilu i drugi put u decembru 2009. godine. Prevremeno usklađivanje budžetskih planova i budžetske potrošnje izazvano je svetskom ekonomskom krizom i efektima koji su počeli da se osećaju i u Srbiji. Ovi efekti ugrozili su osnovne budžetske ciljeve i principe u oblasti upravljanja javnim finansijama, pa se javila potreba da već u aprilu budu usvojene izmene i dopune Zakona. Izmene Zakona imale su dva ključna pravca. Prvi pravac predstavljale su mere za ostvarivanje likvidnosti, a drugi mere za smanjenje potrošnje izazvane smanjenjem budžetskih prihoda, pre svega smanjenjem državne administracije i smanjenjem rashoda (tzv. diskrecionih rashoda). Najveći pad prihoda uočen je kod poreza na dodatu vrednost uvoznih proizvoda i smanjenje prihoda od carina, pa je umesto predviđenih 698,8 milijardi dinara, prognozirano 649,4 milijarde prihoda.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu donet je 29. aprila 2009. godine po hitnom postupku, zajedno sa odlukom o davanju saglasnosti na odluke o izmenama i dopunama finansijskih planova za 2009. godinu Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje i Nacionalne službe za zapošljavanje. Narodna skupština je sa 128 glasova prihvatila Zakon u načelu; protiv Zakona su glasala 33 poslanika, a dva poslanika nisu glasala.

Vlada je amandmane na ovaj Zakon razmatrala 27. aprila 2009. godine. Vlada je predložila Narodnoj skupštini da prihvati 11 amandmana sledećih narodnih poslanika: Milovan Radovanović (SRS), Gordana Pop Lazić (SRS), Bojan Mladenović (SRS), Jorgovanka Tabaković (SNS), Milorad Krstin (SRS), Gorica Mojović (DS), Arsen Đurić (DSS), Milorad Buha (SRS), Nenad Popović (DSS), Milan Škrbić (SRS) i Zoran Popović (SRS). Vlada je predložila Narodnoj skupštini

da odbije 343 amandmana. Šest narodnih poslanika je pre glasanja povuklo svoje amandmane iz procedure.

Odbor za finansije Narodne skupštine je razmatrao Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetu za 2009. godinu na sednici održanoj 27. aprila 2009. Sednici je prisustvovala i ministarka finansija Dijana Dragutinović. Odbor je na sednici razmatrao izveštaje drugih odbora Narodne skupštine; Odbor za zdravlje i porodicu jednoglasno je odlučio da ne prihvati Predlog zakona, dok je Odbor za prosvetu većinom glasova prihvatio u načelu deo Predloga zakona koji se tiče prosvete (Razdeo 59). Odbor za finansije je na sednici predložio amandman na član 5, koji je ministarka prihvatila u ime Vlade. Pored amandmana koje je Vlada predložila skupštini da prihvati, Odbor je većinom glasova predložio skupštini da prihvati i amandmane sa ispravkom poslanika Radojka Obradovića (DSS) i Nikole Savića (SRS), kao i amandman na član 17. koji su u istovetnom tekstu podneli Vlada i narodni poslanici Nenad Popović (DSS) i Zoran Šami (DSS) i amandman na član 1. koji je podnela Vlada.

Tabela 2 – Podneti amandmani na Zakon o imenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu (april)

| Podnosilac amandmana | podneti amandmani | | prihvaćeni amandmani | |
|---|---|---|---|---|
| | broj | % | broj | % |
| I Vlada Republike Srbije | 1 | 0,28 | 1 | 0,28 |
| II Odbor za finansije | - | - | - | - |
| III stranke vladajuće većine | | | | |
| Za evropsku Srbiju | 1 | 0,28 | 1 | 0,28 |
| Socijalistička partija Srbije– Jedinstvena Srbija | - | - | - | - |
| Partija ujedinjenih penzionera Srbije | 1 | 0,28 | 0 | 0 |
| Poslanička grupa manjina | 1 | 0,28 | 0 | 0 |
| Ukupno III | 3 | 0,85 | 1 | 0,28 |
| IV opozicione stranke | | | | |
| Srpska radikalna stranka | 246 | 70 | 9 | 2,55 |
| Srpska napredna stranka | 26 | 7,36 | 1 | 0,28 |
| Nova Srbija | 4 | 1,12 | 0 | 0 |
| Liberalno demokratska partija | 11 | 3,11 | 0 | 0 |
| Demokratska stranka Srbije | 62 | 17,5 | 4 | 1,13 |
| Ukupno IV | 349 | 98,5 | 14 | 3,96 |
| Ukupno I + II + III + IV | 353 | 100 | 16 | 4,52 |

% se računa u odnosu na ukupan broj podnetih amandmana

Narodna skupština je usvojila sve amandmane koje je prihvatila Vlada, kao i amandmane čije je prihvatanje predložio Odbor za finansije Narodne skupštine.

Značajnu promenu unosi amandman koji su u istovetnom obliku podneli Zoran Šami i Nenad Popović (DSS) i Vlada (amandman podrazumeva brisanje člana 17.), kojim se ukida obaveza budžetskih korisnika da sopstvene prihode potroše do kraja godine, jer bi u suprotnom ova sredstva bila „povučena" nazad u državni budžet. Dotadašnja praksa je bila da budžetski korisnici potroše sredstva u poslednjim danima kalendarske godine kako bi izbegli vraćanje novca, i mogućnost da sledećim budžetom dobiju manju sumu. Istovremeno, omogućava se da institucije planiraju budžet za višegodišnje poslovanje, bez obzira na budžetsku godinu.

Druga značajna izmena tiče se broja zaposlenih u institucijama koje se finansiraju iz budžeta. Naime, amandmanom Nenada Popovića (DSS) predviđa se usklađivanje broja zaposlenih ukoliko broj zaposlenih koje institucija sama plaća postane veći od broja zaposlenih koji plate dobijaju iz budžeta.

Amandmanom Gorice Mojović (ZES) povećava se iznos predviđen za ustanove kulture na Kosovu i Metohiji. Takođe, povećan je i iznos predviđen za popravku i održavanje školskih objekata u iznosu od 100.000.000 dinara, prebacivanjem ovog novca iz predviđene novčane mase za „troškove putovanja" Ministarstva prosvete (amandman Arsena Đurića, DSS).

Krizna situacija rezultirala je i smanjenjem predviđenih budžetskih iznosa. Narodni poslanik Milorad Krstin (SRS) predložio je da se za 400.000 dinara umanji iznos predviđen za dotacije nevladinim organizacijama (budžetska linija 481) smatrajući da su mere štednje neophodne u vreme krize. Isti razlozi i činjenica da 2009. nije izborna godina su stajali iza argumentacije amandmana Jorgovanke Tabaković (SNS) kojim je predviđeno smanjivanje sredstava za Republičklu izbornu komisiju za 17.000.000 dinara.

U pravno-tehničko menjanje Predloga zakona spadaju amandmani Nikole Savića (SRS), Gordane Pop-Lazić (SRS), Bojana Mladenovića (SRS), Milovana Radovanovića (SRS) dok amandman Radojka Obradovića (DSS) ima za cilj da poveća jasnoću sagledavanja budžeta (uvodi se posebna stavka „Dodatni prihodi budžetskih korisnika"). Milan

Škrbić (SRS) predložio je već uobičajenu promenu na kojoj insistira SRS, a to je da ovlašćenja glase na ministarstvo kao instituciju, a ne na ministra kao pojedinca (član 14. stav 2). U ovu kategoriju uređivanja prava i obaveza spada i amandman narodnog poslanika Milorada Buhe (SRS) koji utvrđuje obavezu Vlade da donese „odluku da se iznos aproprijacije koji nije moguće iskoristiti unese u budžetsku rezervu" (član 8.), nasuprot zakonski predviđenoj mogućnosti Vlade da donese takvu odluku, kao i amandman Zorana Popovića (SRS) na član 15. u kome se reči „može odlučiti" menjaju sa „odlučuje" (odlučivanje se tiče korišćenja sopstvenih prihoda institucija koje se finansiraju iz budžeta).

## Izmene i dopune Zakona o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu usvojene u decembru 2009. godine

Zakon o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu je menjan dva puta u toku godine, što najbolje odslikava ekonomske prilike, ali i nemogućnost Vlade da valjano anticipira razvoj ekonomske situacije i da na nju ponudi odgovore. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu usvojen je 29. decembra, na Sedmoj sednici Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine.

Zakon je predložila Vlada, a usvojen je po hitnoj proceduri. Narodna skupština je sa 128 glasova za prihvatila Zakon u načelu. Zanimljivo je da Narodna skupština nije prihvatila ni jedan od 50 predloženih amandmana, što se može objasniti specifičnostima situacije i činjenicom da je reč o Zakonu koji se donosi na samom kraju kalendarske godine sa namerom da zakonski verifikuje ono što nije ostvareno, a predviđeno je važećim Zakonom o budžetu (na primer, BDP je u prvoj polovini godine opao za 4,1% što je značajno uticalo na prihodnu stranu budžeta). Takođe, Predlog izmena i dopuna Zakona je imao svega šest članova.

Vlada je razmatrala Predlog zakona i prispele amandmane na sednici održanoj 23. decembra 2009. godine i predložila Narodnoj skupštini da odbije sve podnete amandmane. Odbor za finansije je dan kasnije razmatrao istu materiju i takođe nije prihvatio nijedan podneti amandman. Zakonodavni odbor razmatrao je Predlog zakona 22. decembra i doneo odluku da predloži Narodnoj skuštini da prihvati Predlog zakona u načelu (narodni poslanik Slobodan Maraš (LDP) je izdvojio mišljenje prilikom glasanja).

Tabela 3 – Podneti amandmani na Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetu za 2009. godinu (decembar)

| Podnosilac amandmana | podneti amandmani | | prihvaćeni amandmani | |
|---|---|---|---|---|
| | broj | % | broj | % |
| I Vlada Republike Srbije | 0 | - | 0 | - |
| II Odbor za finansije | 0 | - | 0 | - |
| III stranke vladajuće većine | | | | |
| Za evropsku Srbiju | 0 | - | 0 | - |
| Socijalistička partija Srbije– Jedinstvena Srbija | 0 | - | 0 | - |
| Partija ujedinjenih penzionera Srbije | 0 | - | 0 | - |
| G17 plus | 0 | - | 0 | - |
| Poslanička grupa manjina | 0 | - | 0 | - |
| Ukupno III | 0 | - | 0 | |
| IV opozicione stranke | | | | |
| Srpska radikalna stranka | 16 | 34,8 | 0 | - |
| Srpska napredna stranka | 22 | 47,8 | 0 | - |
| Nova Srbija | 2 | 13 | 0 | - |
| Liberalno demokratska partija | 0 | - | 0 | - |
| Demokratska stranka Srbije | 6 | 4,34 | 0 | - |
| Ukupno IV | 46 | - | 0 | - |
| Ukupno I + II + III + IV | 46 | 100 | 0 | 0 |

% se računa u odnosu na ukupan broj podnetih amandmana

Opozicija je amandmanima pokušala da izmeni Zakon kako bi ostvarila neke od sledećih ciljeva: smanjenje javne potrošnje i uvećavanje administracije i zahtevanje da se manjak prihoda rešava štednjom, a ne daljim zaduživanjem (SNS); uvođenje kontrole nad načinom na koji Vlada preraspodeljuje budžet (NS); kontrolisanje potrošnje direktnih korisnika budžeta od zakonodavne vlasti (SNS); povećanje prihoda od carina (SRS) i smanjenje sredstava koja se koriste za otplatu glavnice duga za koje je država dala garancije, jer bi te dugove trebalo da otplaćuju korisnici kredita, a Republika Srbija samo delimično. I pored zalaganja za smanjenje javne potrošnje, narodni poslanici su zagovarali i povećanje sredstava za Upravu za veterinu (SNS), Vojsku Srbije (SNS), naučno-istraživački rad (SNS), Maticu iseljenika (SNS) i sl.

## Zakon o budžetskom sistemu (jul 2009. godine)

Osnovni razlog donošenja Zakona o budžetskom sistemu je jačanje fiskalne odgovornosti, odnosno zakonsko uređivanje fiskalne discipline i postavljenje okvira za rad Vlade kako bi se sprečilo preveliko trošenje i zaduživanje. Zakonom se uređuje planiranje, priprema, donošenje i izvršenje zakona o budžetu Republike Srbije, pokrajinskih i lokalnih ograna, kao i finansijskih planova i druge budžetske regulative.

Vlada je razmatrala amandmane na ovaj zakon 14. jula 2009. godine i predložila Narodnoj skupštini da prihvati 17 amandmana na ovaj zakon (narodnih poslanika Veroljuba Arsića (SRS, 2 amandmana), Branke Ljiljak (ZES, 4 amandmana), Mileta Poskurice i Veroljuba Arsića (SRS, zajednički amandman), Nenada Popovića (DSS, 2 amandmana), Miroslava Petkovića i Arsena Đurića (DSS, zajednički amandman), Tomislava Nikolića i Jorgovanke Tabaković (SNS, zajednički amandman), Dragana Čolića i Zorana Antića (SRS, zajednički amandman), Radovana Radovanovića (ZES – LSV, 3 amandmana), Milana Lapčevića (DSS), Arsena Đurića i Miroslava Petkovića (DSS, zajednički amandman), i Zorana Babića i Ljiljane Mladenović (SRS, zajednički amandman)). Vlada je predložila da skupština ne prihvati preostalih 175 amandmana koje su predložili narodni poslanici.

Zakonodavni odbor je razmatrao Predlog zakona na sednici održanoj 8. jula na kojoj je zaključio da je Predlog zakona u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije; na narednoj sednici (13. jula) Odbor je podneo izveštaj sa mišljenjem o tome koji amandmani su pravno mogući ili nepotpuni. Odbor za finansije (sednica održana 15. jula) predložio je skupštini da prihvati 17 amandmana narodnih poslanika (koje je Vlada takođe prihvatila), kao i dva amandmana koje je predložila Vlada.

Tabela 4 – Podneti amandmani na Predlog Zakona o budžetskom sistemu

| Podnosilac amandmana | podneti amandmani | | prihvaćeni amandmani | |
|---|---|---|---|---|
| | broj | % | broj | % |
| I Vlada Republike Srbije | 3 | 1,5 | 3 | 1,5 |
| II Odbor za finansije | 7 | 3,46 | 7 | 3,46 |
| III stranke vladajuće većine | | | | |
| Za evropsku Srbiju | 8 | 4 | 6 | 3 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Socijalistička partija Srbije– Jedinstvena Srbija | - | - | - | - |
| Partija ujedinjenih penzionera Srbije | - | - | - | - |
| G17plus | - | - | - | - |
| Poslanička grupa manjina | - | - | - | - |
| Ukupno III | 8 | 4 | 6 | 3 |
| IV opozicione stranke | | | | |
| Srpska radikalna stranka | 115 | 57 | 0 | - |
| Srpska napredna stranka | 36 | 17,8 | 6 | 3 |
| Nova Srbija | 2 | 1 | 0 | - |
| Liberalno demokratska partija | 1 | 0,5 | 0 | - |
| Demokratska stranka Srbije | 30 | 14,8 | 4 | 1,95 |
| Ukupno IV | 184 | 91,1 | 10 | 4,95 |
| Ukupno I + II + III + IV | 202 | 100 | 26 | 12,91 |

% se računa u odnosu na ukupan broj podnetih amandmana

Kao što je i očekivano, struktura podnetih amandmana na ovaj zakon se razlikuje od do sada analiziranih jer je reč o sistemskom zakonu.

U kontekstu demokratičnosti samog procesa donošenja Zakona, najzanimljiviji amandman podnela je Vlada na član 31. kojim se predviđa način na koji Vlada organizuje javnu raspravu u vezi sa predlogom budžeta, kao i da se ta javna rasprava mora uzeti u obzir (naravno, ova formulacija ne znači da se eventualni zaključci javne rasprave moraju prihvatiti, ali je ovo značajan korak napred u konsultativnom procesu).

Jedan deo amandmana imao je za cilj uvođenje strožije fiskalne discipline, kako u odnosu prema Vladi od strane Narodne skupštine, tako i od strane Vlade ka jedinicama lokalne samouprave. Nenad Popović (DSS) je amandmanom na član 10, kojim se dodaje stav 12, povećao stepen lične odgovornosti donosioca odluka (npr. ministar ili lokalni organ uprave nadležan za finansiranje) za investiranje novčanih sredstava iz budžeta na tržištu novca ili kapitala. Tomislav Nikolić i Jorgovanka Tabaković (SNS) podneli su amandman na član 28. stav 2, kojim se zahteva jasno navođenje „vrste izvora“ iz kojih se planira nadoknađivanje eventualnog planiranog deficita, što znači da bi Vlada morala jasno da predstavi da li se deficit pokriva zaduživanjem, donacijama, privatizacijom ili emitovanjem hartija od vrednosti. Amandman Vlade na član 22. unosi mogućnost da „Vlada propiše uslove, kriterijume i način korišćenja sredstava koje korisnici budžetskih sredstava ostvare svojom aktivnošću“.

Druga grupa amandmana imala je za cilj preciziranje zakonskog teksta. Amandmanom Zorana Babića i Ljiljane Miladinović (SNS) se iz teksta „i obrazloženje velikih odstupanja između odobrenih sredstava i izvršenja“ (član 79. stav 1) briše reč „velikih“ čime se Vlada obavezuje da daje obrazloženje za svako odstupanje od planiranog budžeta, bez obzira na veličinu. Mileta Poskurica i Veroljub Arsić (SRS) svojim amandmanom preciziraju da je potrebno da preduzeće „više od 50% ukupnih prihoda ostvaruje na tržištu“ umesto predviđene formulacije „pretežno ostvaruje prihode“, kako bi preduzeću bilo omogućeno da otvori račun kod banke za sopstvene potrebe. Narodni poslanik Radovan Radovanović (ZES) precizirao je član 58. stav 2 rečima da „pravni osnov i iznos preuzetih obaveza moraju biti sačinjeni i potvrđeni u pisanoj formi“ pre plaćanja obaveze; Dragan Čolić i Zoran Antić (SNS) podneli su amandman kojim se briše formulacija „ukoliko je moguće“ (član 34., stav 2) koja se odnosi na obavezu Vlade da navede procenu i kvantifikaciju fiskalnih rizika i obaveza, čime se Vlada obavezuje da pruži potrebne procene i da za njih bude odgovorna; Milan Lapčević, Arsen Đurić i Miroslav Petković (DSS) precizirali su rok od sedam dana za obaveštavanje zakonodavne od strane izvršne vlasti o obustavljanju izvršenja pojedinih rashoda u slučaju smanjenih budžetskih prihoda ili povećanih rashoda (član 62. poslednji stav). Amandmanom Odbora za finansije dodaje se stav u članu 17, kojim se omogućava uvođenje drugih naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa.

Radovan Radovanović (ZES) rok od šest meseci za stupanje na snagu ovlašćenja predviđenih Zakonom zamenjuje rokom od godinu dana (član 106); amandman Vlade kojim se dodaje član 112a, a kojim se uređuju obaveze do uspostavljanja informacionog sistema kojim će Uprava za trezor ostvariti uvid u stanje direktnog korisnika lokalnog budžeta.

Konačno, kako je i uobičajeno, veliki deo amandmana ticao se pravno-tehničkog uređivanja Predloga zakona. Veroljub Arsić (SNS) predviđa brisanje tačke 60 u članu 2. stav 1 jer se Vladi daje ovlašćenje koje ona već ima (identičan amandman je podneo i Odbor za finansije); u članu 2. stav 1. predlaže dodavanje veznika „i“ kako bi se preciziralo da neporeski prihodi ne obuhvataju samo kazne i penale. Nenad Popović (DSS) predložio je brisanje dela člana 47. stav 2 jer se pojam „procikličnosti“ ne definiše Zakonom i nije jasno zbog čega bi Vladi trebalo dati predviđena ovlašćenja; Miroslav Petković i Arsen Đurić

(DSS) su predložili da se u članu 17. doda mogućnost uvođenja naknade za korišćenje turističkog prostora i turističke naknade koja je već predviđena Zakonom o turizmu (usaglašavanje dva zakona). Takođe, četiri amandmana koje je predložila Branka Ljiljak (ZES) podrazumevali su usaglašavanje klasifikacije javnih prihoda iz Zakona o budžetskom sistemu sa klasifikacijim Statistike državnih finansija (član 2. tačka 25; član 14. tačka 1; član 15. dodaje se tačka 9 i član 23. tačka 1). Amandmanom Vlade na član 107. Zakon se usklađuje sa Zakonom o uređenju sudova; Amandmanom Odbora za finansije na član 4. (dodaje se reč „javnosti“) Zakon se usklađuje sa Ustavom Republike Srbije, a na član 57. se terminološki usaglašava sa Zakonom o javnim nabavkama i sa Zakonom o obligacionim odnosima; na član 28. kojim se uvodi transparentnije prikazivanje budžetskih agregata u opštem delu akta o budžetu (prikazuju se suficit i deficit); konačno, menjanjem reči „deonica“ rečju „akcija“ (koja se koristi u našem pravnom sistemu) Odbor za finansije je izmenio član 14. stav 2. Predloga zakona.

Među neusvojenim amandmanima najveću grupu činili su amandmani poslanika SRS, koji su svi predlagali brisanje određenih članova Predloga zakona uz obrazloženje da „SRS smatra da je Predlog zakona nepotpun, nefunkcionalan i bez potpunih i javnih pravnih instituta. Predlogom nije data jasna definicija budžetskog sistema. Kaznena politika je neadekvatna i nepotpuna“.

## Zakon o budžetu Republike Srbije za 2010. godinu

Narodna skupština je predlog Zakona o budžetu Republike Srbije za 2010. godinu razmatrala zajedno sa finansijskim planovima Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje i Nacionalne službe za zapošljavanje na Šestoj sednici Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine održanoj 21. decembra 2010. godine. Zakon je razmatran po hitnom postupku. Podnosilac Predloga zakona je bila Vlada.

Zakonodavni odbor je razmatrao Predlog zakona i finansijske planove na sednici održanoj 9. decembra 2009. godine. Odbor smatra da je Predlog zakona u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije. Odbor za finansije je razmatrao Predlog zakona na sednicama 12. i 15. decembra na kojima je odlučio da predloži skupštini da prihva-

ti Predlog zakona, kao i da prihvati 14 amandmana narodnih poslanika. Odbor je razmatrao izveštaje drugih odbora (za prosvetu, za zdravlje i porodicu, za saobraćaj i veze, Administrativni odbor, za rad, boračka i socijalna pitanja) o Predlogu zakona. Svi odbori su predložili da se on usvoji.

Vlada je na sednici održanoj 15. decembra razmatrala amandmane na Predlog zakona o budžetu Republike Srbije za 2010. godinu i predložila skupštini da usvoji 12 i da ne prihvati 227 amandmana narodnih poslanika.

Tabela 5 – Podneti amandmani na Zakon o budžetu za 2010. godinu

| Podnosilac amandmana | podneti amandmani | | prihvaćeni amandmani | |
|---|---|---|---|---|
| | broj | % | broj | % |
| I Vlada Republike Srbije | 1 | 0,43 | 1 | 0,43 |
| II Odbor za finansije | - | - | - | - |
| III stranke vladajuće većine | | | | |
| Za evropsku Srbiju | 3 | 1,29 | 3 | 1,29 |
| Socijalistička partija Srbije– Jedinstvena Srbija | 1 | 0,43 | - | - |
| Partija ujedinjenih penzionera Srbije | 1 | 0,43 | - | - |
| Demohrišćanska stranka Srbije | 3 | 1,29 | 1 | 0,43 |
| Poslanička grupa manjina | 2 | 0,86 | 1 | 0,43 |
| Ukupno III | 10 | 3,01 | 5 | 2,16 |
| IV opozicione stranke | | | | |
| Srpska radikalna stranka | 121 | 52,3 | 2 | 0,86 |
| Srpska napredna stranka | 32 | 13,8 | 0 | - |
| Nova Srbija | 13 | 5,62 | 0 | - |
| Liberalno demokratska partija | 4 | 1,73 | 0 | - |
| Demokratska stranka Srbije | 50 | 21,6 | 5 | 2,16 |
| Ukupno IV | 220 | 96,9 | 7 | 3,03 |
| Ukupno I + II + III + IV | 231 | 100 | 13 | 5,62 |

% se računa u odnosu na ukupan broj podnetih amandmana

Narodna skupština je Predlog zakona u načelu usvojila sa 127 glasova za i 4 glasa protiv. Protiv Predloga zakona glasali su poslanici Saveza vojvođanskih Mađara, ali bez želje da ruše Vladu, dok su za predlog glasali Vladan Batić (DHSS), Riza Halimi (PZDD) i Jovan Damjanović (DLR). Narodna skupština je prihvatila 13 amandmana narodnih poslanika Nenada Popovića (5 amandmana), Nenada Konstantinovića, Srđana Milivojevića, amandman grupe narodnih poslanika iz redova nacionalnih manjina (Varga, Pastor, Kovač, Fremond, Džudže-

vić, Omeragić, Halimi), Janka Veselinovića (ZES), Petra Jojića (SRS), Milorada Krstina (SRS), Vladana Batića (DHSS) i jedan amandman Vlade.

Kada je reč o redistribuciji budžetskih sredstava, na sistemskom nivou je najvažniji amandman Nenada Popovića kojim se predviđa smanjenje zaduživanja i emitovanja državnih hartija u slučaju da dođe do prihoda od privatizacije (član 2. stav 2). Nenad Konstantinović (ZES) je predložio izmenu Zakona koja bi omogućila funkcionisanje Pravosudnoj akademiji (31.650.000 dinara) kao novouspostavljenoj instituciji koja nasleđuje Pravosudni centar za obuku i stručno usavršavanje. Podrška novouspostavljenoj instituciji je suština i amandmana poslaničke grupe manjina koji su predložili da se 2.000.000 dinara iz budžetske linije za Dotacije nevladinim organizacijama prebaci u Fond za nacionalne manjine. Ova institucija osnovana je Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, ali još uvek nije počela sa radom. Amandman poslanika Srđana Milivojevića (ZES) predvideo je smanjenje fonda Uprave carina za nagrade zaposlenima i druge poslove i trošenje tog novca za unapređenje rada carine, a Janko Veselinovć (ZES) je uneo promenu kojom se precizira da su sredstva namenjena dotacijama nevladinih organizacija „u zemljama u okruženju" predviđena i za Maticu iseljenika definisanu Zakonom o dijaspori i Srbima u regionu (član 7.).

Ovim zakonom zamrznute su plate zaposlenima za sve direktne i indirektne korisnike budžeta; narodni poslanik Nenad Popović (DSS) amandmanom je precizirao da se ova odluka odnosi i na budžet Autonomne pokrajine Vojvodine (član 14.); amandmanom na član 37. precizirano je i da se broj zaposlenih ne određuje aktom Vlade već Zakonom o maksimalnom broju zaposlenih u državnoj upravi (poslanika Nenada Popovića, DSS).

Nastavljeno je uređivanje oblasti izdavanja državnog poslovnog prostora (kao i budžetom iz 2009.), pa je amandmanom precizirano da „Vlada formira cene u skladu sa prilikama na tržištu" (Nenad Popović); drugi već poznat pravac je formulisanje pravila po kojima država može pretvoriti pozajmice iz budžeta u kapital dužnika ali samo uz saglasnost Narodne skupštine (član 19.).

Konačno, i sama Vlada je imala amandman na Predlog zakona kojim je povećano zaduženje za izgradnju Koridora 10 sa 300 na 350 miliona evra.

Kao i obično, i kod ovog zakona je jedan deo amandmana bio pravno-tehničkog karaktera. Takav je amandman Milorada Krstina (SRS) na član 28. i Petra Jojića (SRS) na član 16. (umesto Republike u Zakonu će pisati „Republike Srbije“), kao i Nenada Popovića (DSS) na član 38. i Vladana Batića na član 39.

**Zakon o izmenama i dopunama**
**Zakona o budžetskom sistemu**
**(oktobar 2010)**

Godinu dana nakon usvajanja Zakona o budžetskom sistemu, Narodna skupština je donela izmene i dopune ovog zakona. Zakon je donet po hitnom postupku, kako bi ova izmena važila za proces donošenja zakona o budžetu Republike Srbije za 2011. godinu i za zakone o budžetu lokalnih samouprava.

Odbor za finansije predložio je Narodnoj skupštini da prihvati Predlog zakona u načelu (sednica održana 30. septembra). Na narednoj sednici Odbora (7. oktobar) razmatrani su podneti amandmani; 12 amandmana je predloženo za prihvatanje.

Vlada je razmatrala amandmane na Predlog zakona na sednici održanoj 6. oktobra i predložila skupštini da prihvati 12 amandmana narodnih poslanika, kao i da odbije 32 amandmana. Za prihvatanje su predloženi: 2 amandmana Konstantina Samofalova (ZES), 2 amandmana Branke Ljiljak (ZES) i po jedan amandman Vladana Batića (DHSS), Vladana Jeremića (SRS), Dejana Mirovića (SRS), Meha Omerovića (ZES), Vitomira Mihajlovića (ZES), Bajrama Šehovića (ZES), Milorada Buhe (SRS) i amandman koji su zajedno podneli Vitomir Mihajlović i Bajram Šehović.

Pored amandmana narodnih poslanika, predloge za izmenu Predloga zakona podneli su Državna revizorska institucija i Mreža za restituciju u Srbiji. Državna revizorska institucija je u skladu sa zakonskim ovlašćenjima iznela primedbe i preporuke na Predlog zakona (u formi amandmana), dok je Mreža za restituciju kao udruženje građana svoj predlog iznela u obliku amandmana uz molbu predsednici skupštine da ih predloži i podrži (jer oni nemaju ovlašćenja da učestvuju u predlaganju amandmana).

Tabela 6 – Podneti amandmani na predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu

| Podnosilac amandmana | podneti amandmani | | prihvaćeni amandmani | |
|---|---|---|---|---|
| | broj | % | broj | % |
| I Vlada Republike Srbije | - | - | - | - |
| II Odbor za finansije | - | - | - | - |
| III stranke vladajuće većine | | | | |
| Za evropsku Srbiju | 14 | 29,7 | 8 | 17 |
| Socijalistička partija Srbije– Jedinstvena Srbija | 1 | 2,1 | 0 | - |
| Partija ujedinjenih penzionera Srbije | 1 | 2,1 | 0 | - |
| G17plus | - | - | - | - |
| Demohrišćanska stranka Srbije | 2 | 4,2 | 1 | 2,1 |
| Poslanička grupa manjina | - | - | - | - |
| Ukupno III | 18 | 38,1 | 9 | 19,1 |
| IV opozicione stranke | | | | |
| Srpska radikalna stranka | 9 | 19,1 | 3 | 6,3 |
| Srpska napredna stranka | 10 | 21 | 0 | - |
| Nova Srbija | - | - | - | - |
| Liberalno demokratska partija | - | - | - | - |
| Demokratska stranka Srbije | 10 | 21 | 0 | - |
| Ukupno IV | 29 | 61,1 | 3 | 6,3 |
| Ukupno I + II + III + IV | 47 | 100 | 12 | 25,4 |

% se računa u odnosu na ukupan broj podnetih amandmana

Na sam Predlog zakona je podneto proporcionalno malo amandmana, verovatno zbog toga što je osnovni zakon donet pre godinu dana. Takođe, kada je reč o prihvaćenim amandmanima, većina predstavlja sitne izmene ili pravno-tehničko uređivanje Predloga zakona.

Jedna grupa amandmana ticala se uređenja Fiskalnog saveta i, pre svega, definisanja položaja Narodne skupštine u odnosu na Savet: poslanik Meho Omerović (ZES) podneo je amandman koji predviđa da nadležni odbor Narodne skupštine daje saglasnost za sredstva koja su potrebna Savetu za normalan rad; sličan amandman predložio je i Vitomir Mihajlović (ZES) kada je reč o telu koje donosi Poslovnik o radu Fiskalnog saveta (predlaže se da to bude „nadležno radno telo Narodne skupštine“ čime se povećava stepen kontrole rada Saveta od strane Narodne skupštine).

Vladan Jeremić (SRS) je u članu 1. stav 3. izmenio reč „podržava“ rečju „obezbeđuje“ jer se time jasnije određuje kontrolna funkcija Fiskalnog saveta; Dejan Mirović (SRS) predložio je brisanje stava 3

u članu 27g. (predložena verzija Zakona omogućavala je da ministar predloži izveštaj o fiskalnoj strategiji bez mišljenja Saveta u slučaju da ga Savet ne dostavi) jer bi se time i Fiskalni savet obavezao da poštuje budžetski kalendar; Vitomir Mihajlović i Bajram Šehović (ZES) predložili su izmenu člana 42. tako da umesto Fiskalnog saveta Poslovnik o radu donosi predsednik Fiskalnog saveta uz saglasnost skupštine.

Takođe, bilo je i predloženih izmena Zakona koje su nastale kao posledica jednogodišnjeg iskustva sa prethodnim zakonskim rešenjem. Narodna poslanica Branka Ljiljak (ZES) amandmanom na član 11. predlaže da se „može odlučiti da deo javnih sredstava ostvarenih u tekućoj godini predstavlja opšti prihod budžeta u tekućoj godini“; amandman na član 15. predlaže da „fiskalni deficit lokalne vlasti može nastati samo kao rezultat javnih investicija“. Konstantin Samofalov (ZES) predložio je izmenu člana 11. stav 2, kojom se iza reči „Vlada“, dodaje „odnosno nadležni izvrši organ lokalne vlasti“ čime se povećava nadležnost lokalne samuoprave da propisuje uslove, kriterijume i način korišćenja sredstava od prihoda; drugi amandman istog poslanika zamenjuje predviđeni procenat ograničene tekuće rezerve sa 1 na 1,5% (član 25. stav 1).

Bajram Šehović (ZES) amandmanom menja (član 35.) „Aministrativni odbor“ u „nadležno radno telo“ što je u skladu sa Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa; Vladan Batić (DHSS) je podneo amandman koji omogućuje da Zakon stupa na snagu odmah po objavljivanju u Službenim glasniku (član 45.); Milorad Buha (SRS) predložio je brisanje rečenice „u najvećoj mogućoj meri“ iz člana 15. stav 2. zarad preciznosti i konkretizacije zakonskog rešenja.

## Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2010. godinu

Zakonodavni odbor je 23. novembra 2010. godine razmotrio Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2010. godinu. Vlada je razmatrala ovaj zakon na sednici održanoj 25. novembra. Vlada je odlučila da predloži Narodnoj skupštini da odbije sve amandmane narodnih poslanika; ukupno je podneto 58 amandmana. Odbor za finansije razmatrao je Predlog zakona 25. novembra, uključujući i tri amandmana koja je podnela Vlada. Odbor je većinom

glasova predložio skupštini da odbije podnete amandmane narodnih poslanika, ali i da prihvati sva tri amandmana Vlade. Odbor je predložio skupštini amandman na član 4. Predloga zakona.

Narodna skupština je sa 128 glasova za prihvatila Predlog zakona u načelu, kao i dopune finansijskih planova Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje i Nacionalne službe za zapošljavanje. Narodna skupština je prihvatila tri amandmana Vlade i jedan amandman Odbora za finansije, a odbila je sve podnete amandmane narodnih poslanika.

Tabela 7 – Podneti amandmani na Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu za 2010. godinu

| Podnosilac amandmana | podneti amandmani | | prihvaćeni amandmani | |
|---|---|---|---|---|
| | broj | % | broj | % |
| I Vlada Republike Srbije | 3 | 4,8 | 3 | 4,8 |
| II Odbor za finansije | 1 | 1,6 | 1 | 1,6 |
| III stranke vladajuće većine | | | | |
| Za evropsku Srbiju | 2 | 3,2 | 0 | - |
| Socijalistička partija Srbije– Jedinstvena Srbija | 4 | 6,5 | 0 | - |
| Partija ujedinjenih penzionera Srbije | - | - | - | - |
| G17plus | 1 | 1,6 | 0 | - |
| Poslanička grupa manjina | 1 | 1,6 | 0 | - |
| Ukupno III | 8 | 13,1 | 0 | - |
| IV opozicione stranke | | | | |
| Srpska radikalna stranka | 7 | 11,4 | 0 | - |
| Srpska napredna stranka | 23 | 37,7 | 0 | - |
| Nova Srbija | - | - | - | - |
| Liberalno demokratska partija | - | - | - | - |
| Demokratska stranka Srbije | 19 | 31,1 | 0 | - |
| Ukupno IV | 49 | 80,1 | 0 | - |
| Ukupno I + II + III + IV | 61 | 100 | 4 | 6,5 |

% se računa u odnosu na ukupan broj podnetih amandmana

Kako je i sam Zakon po pravilu vrlo konkretan i samo predstavlja korekciju na osnovu ekonomskih tendencija, tako su i amandmani odraz konkretnih pitanja, a manje dugoročne politike. Amandman Odbora za finansije ticao se troškova Beogradske filharmonije pa je prebacivanjem sredstava (30.000.000 dinara) iz rezervnih sredstava omogućeno funkcionisanje ove ustanove. Amandmani Vlade vrše redistribuciju sredstava, na način da su amandmani na član 1. i na član 2.

samo pravno-tehnička posledica amandmana na član 4. koji predviđa izdvajanje sredstava za naknadu za korišćenje građevinskog zemljišta od strane pravosudnih organa, za sprovođenje Programa za ublažavanje negativnih efekata svetske ekonomske krize, odnosno za održavanje likvidnosti privrede, i za funkcionisanje novoosnovanog javnog preduzeća „Emisiona tehnika i veze“.

Pre glasanja svoje amandmane povukli su narodni poslanici Branka Ljiljak (ZES-DS) i Milisav Petronijević (SPS). Narodna skupština je usvojila Predlog zakona u celini 30. novembra 2010. godine sa 128 glasova za.

## Zakon o budžetu Republike Srbije za 2011. godinu

Zakon o budžetu Republike Srbije za 2011. godinu usvojen je po hitnom postupku na Osmoj sednici Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine održanoj 29. decembra 2010. godine. Predlog zakona je, kao što je uobičajeno, razmatran sa predlozima finansijskih planova Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i Nacionalne službe za zapošljavanje.

Vlada je razmatrala podnete amandmane na sednici održanoj 27. decembra 2010. godine; Vlada je predložila Narodnoj skupštini da usvoji 11 amandmana narodnih poslanika: Nenada Popovića i Zorana Šamija (DSS); Branke Ljiljak (ZES); Nenada Popovića (DSS; 2 amandmana), grupe poslanika SNS; Vjerice Radete (SRS), Nenada Popovića, Arsena Đurića i Željka Tomića (DSS), Gordane Pop-Lazić (SRS), Zorana Popovića i Dušana Marića (SRS). Vlada je predložila skupštini da ne prihvati 184 amandmana koje su podneli narodni poslanici.

Narodna skupština usvojila je Predlog zakona u celini sa 128 glasova za, od prisutnih 129 poslanika.

Tabela 8 – Podneti amandmani na
Zakon o budžetu Republike Srbije za 2011. godinu

| Podnosilac amandmana | podneti amandmani | | prihvaćeni amandmani | |
|---|---|---|---|---|
| | broj | % | broj | % |
| I Vlada Republike Srbije | 4 | 1,92 | 4 | 1,92 |
| II Odbor za finansije | 3 | 1,44 | 3 | 1,44 |
| III stranke vladajuće većine | | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Za evropsku Srbiju | 2 | 0,96 | 1 | 0,48 |
| Socijalistička partija Srbije– Jedinstvena Srbija | 3 | 1,44 | 0 | - |
| Partija ujedinjenih penzionera Srbije | 1 | 0,48 | 0 | - |
| Poslanička grupa manjina | 1 | 0,48 | 0 | - |
| Ukupno III | 7 | 3,36 | 1 | 0,48 |
| IV opozicione stranke | | | | |
| Srpska radikalna stranka | 96 | 46,1 | 5 | 2,4 |
| Srpska napredna stranka | 24 | 11,5 | 1 | 0,48 |
| Nova Srbija | 1 | 0,48 | 0 | - |
| Liberalno demokratska partija | 2 | 0,96 | 0 | - |
| Demokratska stranka Srbije | 71 | 34,1 | 4 | 1,92 |
| Ukupno IV | 194 | 93,1 | 10 | 4,8 |
| Ukupno I + II + III + IV | 208 | 100 | 18 | 8,64 |

% se računa u odnosu na ukupan broj podnetih amandmana

Ovaj zakon, u poređenju sa prethodnim zakonima o budžetu karakteriše veći broj amandmana koje su podneli Vlada i Odbor za finansije, što govori o dužem procesu usaglašavanja predloga zakona unutar same vladajuće koalicije.

Vlada je podnela četiri prihvaćena amandmana: a) amandman na član 1. kojim se usaglašava terminologija unutar Zakona; b) na član 2. kojim se predviđa korišćenje sredstava sa konsolidavanog računa trezora Republike Srbije u slučaju da prihodi ne budu u skladu sa predviđanjima, a u svrhu pokrivanja budžetskog deficita, otplatu kredita i nabavku finasijske imovine; c) na članove 3. i 7. (razdeo 62) kojim se ispravlja tehnička greška.

Odbor za finansije predložio je tri usvojena amandmana: a) na član 1. kojim se vrši preraspodela sredstava nakon što je umanjena poreska stopa za hotelijerske usluge (na 8%), ali je i došlo do povećanja akciza; b) amandmanom na član 3. vrši se preciziranje budžetskih pozicija kako bi se izbeglo davanje duplih garancija; c) na član 7. (razdeo 7 i 29) povećava novčani iznos za Maticu iseljenika u želji da uskladi Zakon o budžetu sa Zakonom o dijaspori; c) na član 7. kojim se pravno-tehnički uređuje promena iz člana 1.

Narodna poslanica Branka Ljiljak (ZES) amandmanom je izvršila redistribuciju sredstava Upravnih okruga, iz rubrika „stalni troškovi“ i „tekuće popravke“ u stavke koje su realno potrebne tim okruzima. Ovim amandmanom se precizira budžetsko trošenje sredstava.

Milovan Radovanović (SRS) i Nenad Popović, Arsen Đurić i Željko Tomić (DSS) podneli su amandman u istovetnom tekstu na član 20.

jer je ta materija već definisana Zakonom o budžetskom sistemu; usvajanjem amandmana (član 20. se briše) onemogućava se dupliranje pravnih propisa. Nenad Popović (DSS) amandmanom je predvideo brisanje poslednjeg stava u članu 12. jer uređuje materiju pokrivenu Zakonom o privrednim društvima. Grupa narodnih poslanika SNS amandmanom su predvideli brisanje stava 2. u članu 15. („u skladu sa prilikama na tržištu“) smatrajući da se podrazumeva da je to način rezonovanja Vlade te je nepotrebno zakonsko preciranje.

Zoran Popović (SRS) predvideo je rok za podnošenje izveštaja Ministarstvu o sredstvima utrošenim od strane Direkcije za izgradnju i razvoj Kolubarskog okruga pogođenog zemljotresom kako bi se obezbedila fiskalna odgovornost i efikasnost (član 41.). Amandmanom Nenada Popovića (DSS) na član 21. ispravlja se slovna greška u Predlogu zakona; amandmanom Nenada Popovića i Zorana Šamija (DSS) na član 5. briše se reč „tzv“ jer je u suprotnosti sa leksikom srpskog jezika. Narodni poslanici Gordana Pop-Lazić, Milovan Radovanović i Vjerica Radeta (SRS) predložili su brisanje određenih članova Zakona (član 22., stav 1; član 20. i član 19.).

## ZAKLJUČNE TEZE I RAZMATRANJA

**Prvo.** Formalni proces donošenja zakona pokazuje da skoro po pravilu nema dovoljno vremena za pravu raspravu. Iako je reč o osnovnom zakonu koji bi trebalo da iskazuje srednjoročne pravce politike (tj. ono što je Vlada zamislila da uradi tokom svog mandata) i zakonu koji se usvaja svake godine u istom periodu, zakon o budžetu se uvek usvaja po hitnom postupku. Takođe, period koji prođe između Vladinog predlaganja i skupštinskog izjašnjavanja retko traje duže od nekoliko dana. Ovakva brzina onemogućava narodne poslanike i skupštinske odbore da na valjan način učestvuju u procesu donošenja budžeta. Takođe, zbog pomenutog kratkog trajanja procesa javnost je sprečena da adekvatno isprati proces deliberacije o ovim zakonima, pa se samo u retkim slučajevima događa da neke „spoljne“ inicijative iz polja civilnog društva dođu do parlamenta.

Naravno, proces donošenja zakona ne čini samo formalni i pojavni oblik, već i značajan broj konsultacija pre samog predlaganja zakona. Međutim, ako su ove konsultacije skrivene od javnosti, odnosno ako ne

postoji dovoljna mera javnog raspravljanja o budžetu, onda to značajno umanjuje demokratske performanse skupštine i njen ugled.

**Drugo**. Rad u skupštinskim odborima nema previše uticaja na konačnu verziju zakona. Pre svega, odbori često ne raspravljaju o predlozima zakona, niti predlažu amandmane. Čak se dešava da odbori ne prihvate predlog zakona (odn. deo koji se tiče konkretnog odbora), ali da skupština kasnije usvoji predlog. Ipak, važno je reći da je jedan deo ovih problema uređen Zakonom o budžetskom sistemu koji precizira na koji način i u kojim vremenskim okvirima se donosi zakon. Ostaje da se vidi da li će skupštinska praksa u narednim godinama biti u okvirima postavljenim Zakonom o budžetskom sistemu.

**Treće.** Ni javni deo procesa ne ohrabruje previše. Pre svega, broj podnetih i usvojenih amandmana stoji u velikoj disproporciji. Naime, svega 5-6% predloženih amandmana biva usvojeno, uz varirajući udeo kod izmena i dopuna zakona (udeo varira od 0% do 12 %). Najveći deo amandmana podnose opozicione partije, pre svih SRS (udeo od 40% do 60%) i DSS (30-40% amandmana). Ta činjenica se može tumačiti na više načina. Pre svega, sasvim je sigurno da budžetski zakon predstavlja jedan od najvažnijih političkih mehanizama vladajuće koalicije što znači da postoji ograničen prostor da ga opozicija menja. Budžetski zakoni se po tome razlikuju od zakonskog uređivanja nekih oblasti za koje se pretpostavlja da treba da odslikavaju nešto širi konsenzus. Takođe, opozicija koristi veliki broj amandmana kako bi dobila vreme za skupštinskom govornicom (pre izmene Poslovnika), odnosno kako bi kroz podnošenje amandmana dobila priliku da iznosi svoje stavove. Umesto ovog pristupa zasnovanog na „politici obima”, verovatno bi više rezultata dalo fokusiranje ne nekoliko pitanja za koje bi opozicija mogla da zadobije i podršku javnosti, odnosno zainteresovanih aktera.

**Četvrto.** Analiza usvojenih amandmana pokazuje da oni ne utiču značajnije na izmenu predloženog zakona. Pre svega, skoro polovina usvojenih amandmana predstavlja pravno-tehničko, lingvističko ili neko slično „doterivanje“ zakona, dok su amandmani koji nešto menjaju relativno retki. Uočljiva je tendencija povećanja broja amandmana koji dolaze od vladajuće koalicije (Vlade, poslanika, ali i odbora) što može da reflektuje sve veće probleme oko postizanja dogovora oko većine za izglasavanje zakona, ali i veću zainteresovanost „vladajućih“ političkih aktera za zakon. Ovo postaje sve uočljivije sa približavanjem

izbora, naročito što se verovalo da bi već 2011. mogla biti izborna godina. Takođe, treba imati u vidu da je Zakonom o budžetskom sistemu skupštini samo omogućeno da menja zakon unutar predviđenih prihoda, tako da svaka redistribucija podrazumeva smanjenje nekih izdataka.

**Peto.** Kada je reč o amandmanima opozicije, pored pomenutih tehničkih amandmana, uočljive su dve grupe. Jedna grupa ima za cilj da detaljnije uredi trošenje budžetskih sredstava time što će propisati jasnije kriterijume, preneti ovlašćenja na institucije nasuprot pojedincima, i uvesti jasno definisane rokove za podnošenje izveštaja Narodnoj skupštini. Ovi amandmani predstavljaju veoma važan element u razvoju mehanizama odgovornosti u svakoj tranzicionoj državi. Međutim, ovi amandmani često imaju uticaj samo na konkretne procese, a ne funkcionišu kao pravilo koje bi značilo i opštu budžetsku disciplinu.

Druga grupa prihvaćenih opozicionih amandmana zagovara smanjenje troškova državne administracije. Meta opozicije su najčešće putni troškovi, sredstva za ugovore o delu i druga relativno diskreciona sredstva. Takođe, nekoliko puta je dolazilo do smanjenja sredstava za neke agencije ili druga novouspostavljena državna tela (kao što su nezavisni nadzorni organi i regulatorna tela) koji deo opozicije smatra nepotrebnim ili zavisnim od Vlade.

Kada je reč o neprihvaćenim amandmanima opozicije, uočava se odsustvo ideološkog profilisanja na socio-ekonomskoj skali. Naime, opozicija taktički izbegava da zagovara smanjenje državnog trošenja u konkretnim oblastima (u kojima bi ga sama smanjivala da je na vlasti), sa delimičnim izuzetkom LDP. Uočljivo je i da opozicija zagovara veću redistribuciju ka siromašnijim krajevima Srbije koji predstavljaju njihovu glasačku bazu. Opozicija, pre svih SRS i NS, mnogo se jasnije ideološki profiliše na društveno-vrednosnoj skali, zagovarajući snažniju podršku vojsci, crkvi ili umanjenje sredstava za nevladine organizacije (ovde se ne misli na crkve i političke partije koje takođe formalno spadaju u ovu budžetsku kategoriju).

**Šesto.** Konačno, mora se uočiti da svaki zakon u budžetu ima svoje izmene i dopune, te da se Zakon o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu menjao čak dva puta. Iako se olakšavajuće okolnosti za menjanje budžetskih zakona mogu pronaći u svetskoj ekonomskoj krizi, moglo bi se očekivati preciznije i realnije planiranje, pre svega, budžetskih prihoda. Zakoni o izmenama i dopunama zakona o budžetu karakteri-

stični su i po veoma malom broju usvojenih amandmana koje je predložila opozicija, ali i velikom broju predloženih amandmana od strane narodnih poslanika vladajuće koalicije. Ovo možda proizlazi iz prirode zakona koji na kraju godine regulišu neočekivane i nepredviđene troškove, odnosno umanjene prihode.

# Treći deo

# ANALIZA PROCESA USVAJANJA ZAKONA IZ OBLASTI RODNE RAVNOPRAVNOSTI

Marijana Pajvančić
Univerzitet u Novom Sadu
Pravni fakultet

# ANALIZA POSTUPKA USVAJANJA ZAKONA IZ OBLASTI RODNE RAVNOPRAVNOSTI I ANTIDISKRIMINACIONOG ZAKONODAVSTVA U NARODNOJ SKUPŠTINI

## UVODNE NAPOMENE

Novinu u ustavnom i pravnom sistemu Republike Srbije čini set zakona koji bliže regulišu: oblike diskriminacije; posebne mere koje država preduzima kako bi se stvorili uslovi da svaka osoba pod jednakim mogućnostima može efektivno uživati svoja Ustavom garantovana prava; ustanovljavaju pravni instrumenti za zaštitu od bilo kog vida diskriminacije kao i za pokretanje postupaka pred sudovima i drugim odgovarajućim državnim organima za zaštitu od diskriminacije; ustanovljavaju organizacioni i institucionalni oblici delovanja u okviru organa državne vlasti kao i specijalizovane institucije u ustavnom sistemu čija je aktivnost vezana za oblast zaštite od diskriminacije; reguliše postupanje u slučajevima kršenja zabrane diskriminacije i posebno postupci pred organima koji odlučuju o sankcionisanju diskriminatornog postupanja; propisuju sankcije za kršenje zabrane diskriminacije i dr.

Normativni okvir prava na ravnopravnost odnosno zabrane diskriminacije u osnovi je postavljen i determinisan ustavnim odredbama.

Ustavna norma o zabrani diskriminacije u Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine je na opšti način svakome garantovala pravo ravnopravnosti bez obzira na bilo koje lično svojstvo. Ova načelna ustavna norma predstavljala je samo opšte pravilo koje neposredno nije bilo moguće i praktično primeniti. U Ustavu, međutim nisu bili regulisani oblici diskriminacije (direktna, indirektna) što su važni međunarodni standardi vezani za regulativu koja se odnosi na zabranu diskriminacije odnosno jemstvo prava na ravnopravnost. Nije bilo propisano sankcionisanje u slučaju povrede, odnosno kršenja prava na ravnopravnost, niti je Ustav upućivao na zakon koji bi to mogao bliže regulisati.

Izostala je i opšta ustavna odredba koja bi delegirala zakonodavstvu da, pozivom na ovaj ustavni osnov, bliže reguliše sva pomenuta pitanja.

Pored toga, Ustav nije propisao eksplicitno pravilo prema kome se ratifikovane međunarodne konvencije[6], koje su na taj način postale deo pravnog poretka, neposredno primenjuju u pravnom sistemu, pa u praksi ovaj izvor prava koji bi mogao nadomestiti odsustvo pravne regulative koja bi regulisala bliže sva pitanja relevantna za primenu načelnog ustavnog pravila nije bio korišćen.

U takvom normativnom kontekstu, jedini zakon iz seta antidiskriminacionog zakonodavstva bio je Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina[7]. Ovaj Zakon regulisao je prvenstveno prava pripadnika nacionalnih manjina i u tom kontekstu ustanovljavao i deo posebnih mera čiji je smisao i cilj bio da za pripadnike nacionalnih manjina stvore jednake uslove za realizaciju njihovih Ustavom garantovanih prava, prvenstveno u oblastima koje su značajne za očuvanje njihovog nacionalnog identiteta (na primer, obrazovanje, kultura, informisanje, službena upotreba jezika i pisma). Ovaj zakon, međutim nije regulisao oblike diskriminacije niti je ustanovio pravne instrumente odnosno propisao postupanje i odredio sankcije u slučaju diskriminacije zasnovane na nacionalnoj ili etničkoj pripadnosti.

Ustav Republike Srbije iz 2006. godine po prvi put reguliše nekoliko važnih pitanja koja su unela novine u pravni sistem i postavila pravni okvir za bliže regulisanje načelnog ustavnog pravila o zabrani diskriminacije (Pajvančić, 2009a, posebno uz članove 14, 15, 16, 18. i 21.).

---

6 v. Pajvančić M. (1999), „Zaštita sloboda i prava građana – ustavni koncept“, u: Bubalo, Ratko (ur.), *Građanin u pravnom sistemu SR Jugoslavije*, Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, str. 37-51.

7 Više kod Pajvančić, M. (1996), „Slobode i prava nacionalnih manjina – komparativni pristup“, u: Macura, M. i Stanojčić, V. (ur.), *Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, Beograd: Srpska akademija nauka, str. 579-597; Pajvančić, M. (2007), „Prava pripadnika nacionalnih manjina u predlozima za novi ustav Srbije“, u: Međedović, K. (ur.), *Manjinska prava u Ustavu Republike Crne Gore*, Nikšić: Local Democracy Agency - Agencija za lokalnu demokratiju, str. 38-59; Pajvančić, M. (2001), „Ustavno pravni okvir uređivanja prava nacionalnih manjina“, u: *Zakon o zaštiti nacionalnih manjina: stručna rasprava povodom Prednacrta zakona o zaštiti nacionalnih manjina*, Beograd: Institut za uporedno pravo, 20. septembar, 2001, str. 45-55; Pajvančić, M. (1998), „Freedoms and Rights of National Minorities – a Comparative survey“, u: *International conference "National minorities in Vojvodina"*, Novi Sad: Association des etats generaux etudiants de l Europe, 22-23 Mart, 1998, str. 18-46; Pajvančić, M. (2010), „Prava nacionalnih manjina u ustavnom sistemu Srbije“, u: *Pravna riječ*, Broj 22, str. 45-55.

Prvo, Ustav prihvata i u ustavni sistem unosi međunarodne standarde koji se odnose na bliže određivanje i definisanje oblika diskriminacije. Kao oblike diskriminacije Ustav razlikuje direktnu i indirektnu diskriminaciju.

Drugo, Ustav eksplicitno reguliše mogućnost preduzimanja posebnih mera koje su usmerene na stvaranje jednakih mogućnosti i eliminisanje diskriminacije po bilo kom ličnom svojstvu pojedinca. Pored toga, Ustav sadrži i eksplicitno pravilo o prirodi posebnih mera, propisuje da se ove mere ne mogu smatrati diskriminacijom kao i da one imaju temporarno dejstvo, odnosno da se primenjuju dok se ne postigne cilj zbog koga su ove mere uvedene.

Treće, Ustav reguliše status međunarodnih izvora prava (ratifikovani međunarodni ugovori, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, međunarodni standardi ljudskih prava, praksa međunarodnih tela koja nadziru primenu međunarodnih standarda ljudskih prava) i utvrđuje primat međunarodnih izvora prava nad domaćim zakonodavstvom i reguliše nadležnost Ustavnog suda da ocenjuje saglasnost nacionalnog zakonodavstva sa ratifikovanim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava (v. Pajvančić, 2008; Pajvančić, 2009a; Pajvančić, 2011).

Četvrto, u posebnom poglavlju u okviru dela Ustava u kome su regulisana ljudska prava, Ustav reguliše posebna prava pripadnika nacionalnih manjina i ustanovljava pravo na manjinsku samoupravu u oblastima značajnim za očuvanje nacionalnog identiteta pripadnika nacionalnih manjina. U ovom poglavlju Ustava postavljen je i pravni osnov za zakonsko regulisanje ovih pitanja, na osnovu koga je usvojen Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (Pajvančić, 2009).

Peto, u osnovnim odredbama Ustava eksplicitno se garantuje ravnopravnost žena i muškaraca, a država obavezuje da vodi politiku jednakih mogućnosti i preduzima posebne mere radi otklanjanja neravnopravnosti po osnovu pola. Tako je ustanovljen pravni osnov za zakonsko regulisanje prava na ravnopravnost polova (Pajvančić, 2008b).

Šesto, u Ustavu se eksplicitno navodi i međunarodni standard vezan za prirodu mera ograničenja ljudskih prava koje se preduzimaju u vreme vanrednog stanja.

Sedmo, u Ustavu se posebno garantuju posebna prava osoba sa invaliditetom i upućuje na zakonsko regulisanje ovih prava.

Ove ustavne odredbe, postavile su pravni okvir za set antidiskriminacionih zakona, kao i za posebno zakonsko regulisanje ove važne oblasti.

## ZAKON O RAVNOPRAVNOSTI POLOVA – OSVRT NA ZAKONSKE INICIJATIVE

U stručnoj javnosti, rad na pripremi Zakona o ravnopravnosti polova[8] započeo je davne 2005. godine. Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, formirao je ekspertsku grupu koja je izradila nacrt zakona iste godine. U parlamentarnu proceduru je upućen 2006. godine. Nacrt zakona javno je publikovan (videti publikaciju *Ka zakonu o ravnopravnosti polova*, Novi Sad: Pokrajinski zavod za ravnopravnost polova, 2006. godine). Tokom 2006. godine vođena je široka javna debata o Nacrtu zakona, kao i kampanja u prilog njegovom usvajanju (videti Zbornik *Javno zagovaranje donošenja Zakona o ravnopravnosti polova – U susret Zakonu o ravnopravnosti polova – evropska budućnost Srbije*, Beograd: Centar modernih veština, 2006. godine). Zakon je u nekoliko navrata povlačen (pa ponovo vraćan) iz parlamentarne procedure iako je označavan kao zakon od prioritetne

---

8 Više o pitanjima vezanim za zakonsko regulisanje ravnopravnosti polova kod: Pajvančić (2010); Pajvančić (2008a); kao i Pajvančić, M. (2007), „Constitutional Warranties for Gender Equality - Case Studies of Serbia and Montenegro“, u: Šašić-Šilović, D. (ur.), *Women in Politics: Stocktaking in South Eastern Europe*, Budimpešta: CEE Network for Gender Issues, str. 31-41; Pajvančić, M. (2010), „Institutional mechanism for gender equality - A comparative overview“, u: Šašić-Šilović, D. (ur.), *Fifteen years after the Beijing conference and beyond: social democratic women in action: bunch of experiences, views, lessons learnt and successes of the past 15 years: what kind of “gender equality decade” will come?*, Budimpešta: CEE Network for Gender Issues, [Foundation for Real Equality of Women], str. 27-35; Pajvančić, M. (2006), „Pravo žena na učešće u javnoj vlasti“, Konferencija *U susret Zakonu o ravnopravnosti polova - evropska budućnost Srbije*, Beograd: Centar modernih veština, str. 20-28; Pajvančić, M. (2006), „Ravnopravnost polova – reprezentovanje u skupštinama i institucionalni mehanizmi“, Konferencija *Pet godina posle*, Novi Sad: Pokrajinski zavod za ravnopravnost polova, str. 9-25; Pajvančić, M. (2010), *Ravnopravnost polova u političkom životu*, Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj, Kancelarija u Srbiji, Pajvančić M. (2009), „Povreda zabrane diskriminacije po polu kao osnov ograničenja ljudskih prava“, u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Vol. 43, Broj 2, str. 7-20, i dr.

važnosti. Obično je to bilo u okviru neke od izbornih kampanja, uz čvrsto obećanje da je to jedan od prioritetnih zakona na parlamentarnoj agendi, kao i da se veoma brzo nakon izbora očekuje njegovo usvajanje. Poslednji put učinjeno je to maja 2008. godine, samo nekoliko dana pre održavanja izbora. Na regionalnoj konferenciji (decembar 2008. godine u Beogradu) ponovljena su obećanja o prioritetu i značaju usvajanja Zakona o ravnopravnosti polova iz maja 2008. godine. Zakon je napokon usvojen decembra 2009. godine. Tokom ovog procesa nacrt zakona je modifikovan u više navrata. Karakteristično je da su se izmene u odnosu na prvobitni tekst na kome je radila ekspertska grupa najvećim delom odnosile na redukovanje eksplicitnih i imperativnih pravila, posebno onih u delu koji se odnosio na ravnopravnost žena i muškaraca u političkom životu, ili na kaznene odredbe i sankcije koje su uglavnom izostale u procesu noveliranja primarnog teksta Nacrta zakona.

## KOMENTAR POSTUPKA USVAJANJA ZAKONA O RAVNOPRAVNOSTI POLOVA

Analiza procesa usvajanja Zakona, posebno aktivnost koja se odvijala u Narodnoj skupštini, kritike upućene Vladi i resornom ministarstvu (Ministarstvo rada i socijalne politike u okviru koga deluje Uprava za ravnopravnost polova kao posebna organizaciona jedinica tog ministarstva) kao predlagačima Zakona i amandmani (broj i sadržaj pitanja na koja su se odnosili) pokazuju da su narodni poslanici u velikoj meri doprineli da se u Narodnoj skupštini usvoji poboljšan tekst Zakona.

Od ukupno 55 članova u Predlogu zakona o ravnopravnosti polova upućenom Narodnoj skupštini, amandmani su podneti na 38 članova, dakle na više od dve trećine članova.

Na Predlog zakona o ravnopravnosti polova podneto je ukupno 99 amandmana od kojih je najveći broj podnela opozicija (na primer, Srpska radikalna stranka 41 amandman; Demokratska stranka Srbije 24 amandmana; Nova Srbija 9 amandmana; Liberalno demokratska partija 3 amandmana). Od strane narodnih poslanika političkih stranaka koje čine parlamentarnu većinu podneto je takođe više amandmana (na primer, G17plus je podnela 13 amandmana, koalicija Za evropsku Srbiju 13 amandmana, Savez vojvođanskih Mađara 6 amandmana).

Uvid u dokumente koji su pratili postupak usvajanja Predloga zakona o ravnopravnosti polova ukazuje na nekoliko osnovnih zapažanja u vezi sa podnošenjem amandmana na Predlog zakona i govori o uticaju koji su narodni poslanici, odnosno narodne poslanice imale na sadržaj zakonskih rešenja.

1. Najveći broj amandmana podnele su narodne poslanice. Činjenica da se ovaj zakon dugo čekao, kao i činjenica da je u društvu tekla organizovana javna debata o tome šta treba regulisati ovakvim jednim zakonom koji je novina i do sada nije postojao u pravnom sistemu Srbije, a u koju su bile uključene i narodne poslanice koje su u ovoj debati aktivno učestvovale, podstakla ih je da se aktivnije angažuju u postupku usvajanja Predloga zakona o ravnopravnosti polova. Samo manji broj amandmana podneli su narodni poslanici. Indikativan je, sa jedne strane, podatak da su sve amandmane koji su potekli od parlamentarne većine – koalicije Za evropsku Srbiju podnele narodne poslanice. Sa druge strane najveći broj amandmana koji su podneti od strane Demokratske stranke Srbije podneli su zajednički dve narodne poslanice i narodni poslanik, kao i da su amandmane i u drugim poslaničkim grupama (npr. amandmani koje su podnosili poslanici/ce Srpske radikalne stranke kao i poslanici/ce Srpske napredne stranke) podnosile i narodne poslanice kao i narodni poslanici, bilo zajednički bilo samostalno.

2. Primetno je nastojanje narodnih poslanica iz svih poslaničkih grupa da za amandman koji podnose pribave i podršku narodnih poslanika iz svoje poslaničke grupe, pa se tako uz njihove potpise nalaze i potpisi narodnih poslanika. Sa stanovišta principa ravnopravnosti polova i oblasti na koju se ovaj zakon odnosi i koju reguliše i na ovaj način, dakle, preko podnosilaca amandmana demonstriran je ujedno i odnos koji su u parlamentarnoj praksi demonstrirale poslaničke grupe prema ravnopravnosti žena i muškaraca.

3. Amandmane je često zajednički podnosilo nekoliko narodnih poslanika određene poslaničke grupe. Izuzetno, amandmane su zajednički podnosile narodne poslanice koje pripadaju različitim poslaničkim grupama (na primer amandman na član 14. stav 1 koji su zajedno podnele narodne poslanice iz G17plus i koalicije Za evropsku Srbiju).

4. U vezi sa nekim članovima Zakona amandmane identične sadržine podnosile su različite poslaničke grupe, kako one koje predstavljaju parlamentarnu većinu, tako i narodni poslanici opozicije (na primer,

amandmani na član 14 u kojima je prepoznatljiv zahtev da se umesto normi koje izbegavaju da postave jasne obaveze u vezi sa ostvarivanjem ravnopravnosti polova – „nastoje da“ – zakonom jasno odrede obaveze za ravnopravno učešće žena i njihovu zastupljenost na rukovodećim mestima u radnom procesu).

5. Na Predlog zakona o ravnopravnosti polova podnet je izuzetno veliki broj amandmana.

– Veći broj amandmana podnet je na član 13, član 14. i član 34. Predloga zakona. Na svaki od navedenih članova podneto je po ***8 amandmana***.

Član 13. Predloga zakona reguliše obaveze poslodavaca koji zapošljavaju određeni broj radnika da podnose izveštaj o ostvarivanju ravnopravnosti polova. Amandmani podneti na ovaj član Predloga zakona odnosili su se na smanjenje broja zaposlenih koje Zakon postavlja kao kriterijum na osnovu koga se određuje krug poslodavaca koji podležu zakonskoj obavezi da državnim organima podnose izveštaj o ostvarivanju ravnopravnosti polova. U amandmanima se predlaže smanjivanje broja zaposlenih sa 500 na 100 ili 50 uz obrazloženje da u privredi Srbije samo veoma mali broj poslodavaca zapošljava preko 500 radnika, dok daleko najveći broj poslodavaca zapošljava do 50 ili najviše 100 radnika. Zakonsko rešenje koje obavezuje na podnošenje izveštaja samo poslodavce koji zapošljavaju preko 500 radnika ne bi postiglo cilj jer u tom slučaju najveći broj poslodavaca ne bi podlegao ovoj zakonskoj obavezi.

Član 14 Zakona reguliše učešće manje zastupljenog pola na rukovodećim mestima u organima javne vlasti i javnim službama. Formulacija „nastoje da obezbede“ sadržana u Predlogu zakona je kritikovana. Umesto odredbe koja ne konstituiše zakonsku obavezu već je samo jedno opšte, načelno i upućujuće, jednom rečju neobavezujuće pravilo, u amandmanima se predlaže da se odredba formuliše kao imperativna norma („obavezni su“) koja uspostavlja zakonsku obavezu i definiše zakonske kvote (prema najvećem broju amandmana kvota od ne manje od 30% manje zastupljenog pola, a prema jednom od amandmana i kvota od 50% manje zastupljenog pola). Kritikama je izloženo zakonsko rešenje koje ukazuje na nespremnost zakonodavca da jasno i nedvosmisleno formuliše zakonsku obavezu koja se odnosi na učešće manje zastupljenog pola na rukovodećim mestima u organima javne

vlasti i javnim službama, a zalaganja u amandmanima nedvosmisleno idu u pravcu jasnog zakonskog regulisanja obaveze da se na rukovodećim mestima u pomenutim institucijama mora obezbediti ravnomerna zastupljenost žena i muškaraca, kao i ustanovljavanja rodno neutralnih kvota („manje zastupljeni pol“) za manje zastupljeni pol kao posebnih mera koje doprinose otklanjanju debalansa i evidentne neravnopravnosti žena i muškaraca na rukovodećim pozicijama u organima javne vlasti i javnim službama.

Član 34. Zakona koji reguliše obaveze sportskih društava u oblasti ravnopravnosti polova kao i posebne mere koje bi ova društva trebalo da preduzimaju kako bi se u ovoj oblasti ublažila evidentna neravnopravnost žena i muškaraca i unapredila ravnopravnost polova i u ovoj oblasti. U tom kontekstu veći broj amandmana odnosio se i na zastupljenost manje zastupljenog pola (kvota od ne manje od 30%) u rukovodećim položajima i na rukovodećim mestima u sportskim društvima. U amandmanima se predlaže eksplicitnije i jasno regulisanje obaveza sportskih društava na polju ravnopravnosti polova.

– Veći broj amandmana (***po 6 amandmana***) podneto je na član 4, član 19, član 32. i član 39.

Član 4. definiše pojam diskriminacije i oblike u kojima se javlja diskriminacija.

Član 19. reguliše obaveze poslodavca u vezi sa stručnim usavršavanjem zaposlenih. Amandmani se odnose posebno na zakonske odredbe u kojima se nedvosmisleno izbegava da se eksplicitno propišu obaveze poslodavaca da obezbede uslove za profesionalno usavršavanje i napredovanje i preduzmu posebne mere (najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola u svim oblicima stručnog i profesionalnog usavršavanja.

Član 32. reguliše ostvarivanje ravnopravnosti polova prilikom izbora i imenovanja članova upravnih i nadzornih odbora u javnim službama. Amandmani su se odnosili na zakonske odredbe koje nisu bile formulisane kao obavezujuća i kogentna pravila već kao preporuke uz zahtev da se obaveze u vezi sa zastupljenošćću žena precizno formulišu u Zakonu kao i da se kao posebna mera Zakonom propiše kvota od najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola u upravnim i nadzornim odborima u javnim službama.

Član 39. se odnosi na ostvarivanje ravnopravnosti polova u lokalnoj zajednici i u vezi sa kojim je podneto više amandmana u kojima se preciziraju obaveze lokalne zajednice u domenu rodne ravnopravnosti, predlaže uvođenje lokalnih mehanizama za ravnopravnost polova kao posebnog oblika institucionalnog delovanja na lokalnom novou (posebno telo, odgovorni pojedinac) i definišu njihove nadležnosti i status u strukturi lokalne samouprave.

– Veći broj amandmana **(*po 5 amandmana*)** podneto je na član 10. i član 38.

Amandmani podneti na član 10. odnose se na definiciju roda koju Predlog zakona nije regulisao i zahtev da se Zakonom definiše pojam roda i diskriminacije na osnovu roda.

Amandmani podneti na član 38. odnose se na zakonsko utvrđivanje kvota od najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola u delegacijama koje predstavljaju Republiku u međunarodnim odnosima, kao posebne mere koja doprinosi ostvarivanju ravnopravnosti polova.

6. Analiza sadržaja amandmana koji su podneti na Predlog zakona govori da ovlašćeni predlagač Zakona (Vlada i u konkretnom slučaju Ministarstvo rada i socijalne politike) nije bio spreman da jasno i nedvosmisleno prihvati, prizna i garantuje ravnopravnost polova posebno kada je u pitanju oblast političkog života. O tome ilustrativno govori odsustvo posebnih mera koje bi bile ustanovljene Zakonom kao instrument politike jednakih mogućnosti na koju Ustav Republike Srbije nedvosmisleno upućuje u svojim osnovnim odredbama u kojima eksplicitno garantuje ravnopravnost žena i muškaraca i obavezuje državu da vodi politiku jednakih mogućnosti i preduzima posebne mere kao instrumente kojima vodi politiku jednakih mogućnosti kako bi se unapredila ravnopravnost žena i muškaraca i otklonila diskriminacija zasnovana na pripadnosti određenom polu.

Pored toga, indikativne su i odredbe sadržane u Predlogu zakona u kojima se sistematski izbegava utvrđivanje obaveza, posebno obaveza organa državne vlasti u preduzimanju posebnih mera u oblasti političkog života, što govori da na strani predlagača nije bilo spremnosti da se politička moć ravnomerno podeli između žena i muškaraca kao i da se jasno i precizno propišu obaveze države u preduzimanju mera koje doprinose ostvarivanju ravnopravnosti polova u sferi političkog odlučivanja. Amandmanima koje su podnele narodne poslanice i narodni po-

slanici zahtevano je da se obaveze države u vezi sa politikom jednakih mogućnosti i posebnim merama kao instrumentima te politike, formulišu imperativnim normama, dakle kao jasne zakonom utvrđene obaveze.

7. U postupku usvajanja Zakona o ravnopravnosti polova Vlada, odnosno resorno ministarstvo (Ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu) razmatrali su amandmane i u mišljenju podnetom Narodnoj skupštini obavestili Narodnu skupštinu o amandmanima koje su usvojili kao i amandmanima koji nisu usvojeni. Vlada je kao ovlašćeni predlagač usvojila samo 12 amandmana, dok većinu amandmana nije prihvatila. Prihvatanjem amandmana od strane Vlade kao ovlašćenog predlagača Zakona, i nadležnih odbora Narodne skupštine, oni su postali sastavni deo Predloga zakona. Činjenica da je predlagač prihvatio deo amandmana podnetih na Predlog zakona kao i da su oni postali sastavni deo Predloga zakona pribavlja ovim amandmanima poseban status u zakonodavnom postupku. O njima se narodni poslanici posebno ne izjašnjavaju glasanjem, već se o njima glasa na isti način kao što se odvija glasanje o Predlogu zakona (najpre u načelu, potom u pojedinostima i na kraju u celini).

8. Sadržaj amandmana koje je Vlada kao ovlašćeni predlagač podržala i prihvatila i koji su postali sastavni deo Predloga zakona uključuje sledeća pitanja koja su posebno značajna za materiju koju Zakon reguliše i koji su suštinski doprineli podizanju kvaliteta zakonskih rešenja: bliže definisanje osnovnih pojmova značajnih za razumevanje rodne ravnopravnosti (npr. rod, diskriminacija); intervencije koje su se odnosile na oblast rada i intervencije koje su se odnosile na oblast političkog života, dve oblasti posebno značajne za ostvarivanje ravnopravnosti žena i muškaraca, i naposletku deo amandmana koji su tehničke prirode i suštinski nisu relevantni za oblast ravnopravnosti polova.

– Prihvaćeni su amandmani kojima se u Zakonu pored diskriminacije zasnovane na biološkim karakteristikama polova (diskriminacije po osnovu pola) uvodi i rodni aspekt ravnopravnosti žena i muškaraca, uvažavajući tako socijalni kontekst u kome se manifestuje različit status žena i muškaraca u društvu i društvene prilike koje utiču na status žena i muškaraca. Uz „ravnopravnost polova“ dodaje posebno i „rodna ravnopravnost“. Ova amandmanska intervencija koja je našla mesto u tekstu Predloga zakona je veoma važan aspekt ravnopravnosti žena i muškaraca i u tom pogledu tekst Zakona je značajno unapređen. Tehnički gledano intervencije u tekstu Predloga zakona izvršene su u svim

odredbama Zakona u kojima se eksplicitno pominje ravnopravnost polova, dakle od člana 1kao i u svim drugim članovima Predloga zakona u kojima se pominje reč „pol" dodaju se reči „i rodu" u odgovarajućem gramatičkom obliku. Prihvatanjem amandmana koji su se odnosili na ovo pitanje Predlog zakona je usklađen i sa međunarodnim standardima ljudskih prava, posebno sa standardima koje ustanovljava Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, a koju je Srbija ratifikovala.[9]

Amandman su podnele tri narodne poslanice iz poslaničke grupe G17plus koja pripada parlamentarnoj većini.

– Sledeći intenciju amandmana podnetog na član 1. Predloga zakona koja uvodi rodne aspekte ravnopravnosti žena i muškaraca i socijalni kontekst u kome se ona izražava, Vlada je prihvatila i amandman kojim je u Predlog zakona, u delu u kome se definiše značenje osnovnih termina koji se i Zakonu koriste uključena i definicija roda. Sastavni deo člana 10. stava 1 postaje i nova tačka 2 koja glasi „rod je pojam koji označava društveno uspostavljene uloge, položaje i statuse žena i muškaraca u javnom i prihvatnom životu, a iz kojih usled društvenih, kulturnih i istorijskih razlika proističe diskriminacija zasnovana na biološkoj pripadnosti određenom polu".

Amandman su podnele dve narodne poslanice iz poslaničke grupe Za evropsku Srbiju koja pripada parlamentarnoj većini.

– Vlada je prihvatila i amandman u kome se predlaže izmena teksta Predloga zakona i predlaže preciznije definisanje pojma diskriminacije po osnovu pola i sadržaja koji obuhvata ovaj pojam. Ovo pitanje takođe je izuzetno značajno za oblast koju Zakon reguliše. Prihvatanjem amandmana na član 4. stav 1. Predloga zakona, sastavni deo Predloga zakona postaje tako odredba prema kojoj se diskriminacija po osnovu pola definiše kao „svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva) koje ima za cilj ili posledicu da licu ili grupi oteža, onemogući ili negira priznanje, uživanje ili ostvarivanje ljudskih prava i sloboda u političkoj, ekonomskoj, društvenoj, kulturnoj, građanskoj, porodičnoj i drugoj oblasti". Prihvatajući ovaj amandman ovlašćeni predlagač Zakona je pokazao spremnost da se u nacionalno zakonodavstvo integrišu međunarodni standardi koje postavlja Konvencija o

9 *Službeni list list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 11/81.

eliminisanju svih oblika diskriminacije žena. Pored toga na ovaj način sadržinski je poboljšan tekst Zakona.

Amandman je podnela narodna poslanica iz poslaničke grupe Lige socijaldemokrata Vojvodine koja pripada parlamentarnoj većini.

– Veoma važna i za praktično ostvarivanje ravnopravnosti polova u oblasti rada i zapošljavanja izuzetno značajna novina je i amandmanska intervencija u tekst Predloga zakona (član 13. stav 1. Predloga zakona) koju je predlagač Zakona prihvatio, a odnosi se na smanjivanje broja zaposlenih (sa 500 na 50) koji je Zakon propisao kao kriterijum čijim ispunjavanjem nastaje obaveza za poslodavca da usvoji plan za postizanje ravnopravnosti polova koji sadrži mere i korake koje će poslodavac preduzimati kako bi u svim vidovima aktivnosti koje se odvijaju u procesu rada (radno vreme, odmori, posebna zaštita na radu, raspoređivanje na rukovodeće položaje i mesta u procesu rada, konkursi za popunjavanje radnih mesta, stručno usavršavanje, mogućnosti napredovanja na poslu i dr.) obezbedio ravnopravnost žena i muškaraca. Smanjivanjem broja zaposlenih kao uslova čijim ispunjavanjem nastaje obaveza za poslodavca da usvoji plan za ostvarivanje ravnopravnosti polova, značajno je proširen broj subjekata (poslodavaca) koji će biti obavezni da usvoje ovakav plan i tako doprinesu ostvarivanju ravnopravnhosti polova u oblasti rada koja je veoma važna za ostvarivanje ravnopravnosti polova. Daleko najveći broj poslodavaca je u grupi koja zapošljava do 50 radnika. Ukoliko bi broj zaposlenih ostao na onom nivou (500 zaposlenih) koji je bio propisan u Predlogu zakona na koji je amandman podnet, samo mali broj poslodavaca bi imao obavezu da usvoji plan za unapređenje ravnopravnosti polova i takvo zakonsko rešenje ne bi postiglo svrhu jer bi njime bio obuhvaćen samo manji broj zaposlenih.

Specifičnost ove amandmanske intervencije u sadržaj Zakona ogleda se u tome što su amandmane iste sadržine podnele narodne poslanice odnosno narodni poslanici kako iz opozicije tako i oni koji pripadaju parlamentarnoj većini. Amandman koji sadrži isti predlog potekao je iz tri poslaničke grupe (Demokratske stranke Srbije, Za evropsku Srbiju i Savez Vojvođanskih Mađara). To govori da partijska pripadnost, u ovom slučaju nije bila presudan faktor za podnošenje amandmana, kao i da je pitanje koje je posebno važno za ravnopravnost žena i muškaraca u procesu rada kao svakako jednoj od najvažnijih oblasti društvenog

položaja okupilo narodne poslanice i narodne poslanike oko zakonskog rešenja koje suštinski doprinosi unapređenju ravnopravnosti polova u procesu rada.

– Pozitivnim pomakom u uobličavanju rešenja koja je sadržavao Predlog zakona, može se smatrati i prihvatanje amandmana koji se odnosio na preciznije regulisanje prava na udruživanje i političko organizovanje i konkretizovanje obaveza koje imaju političke stranke, sindikati i strukovna udruženja. Amandmanom podnetim na član 35. Predloga zakona predložena je, i od strane Vlade kao ovlašćenog predlagača prihvaćena, nova formulacija u kojoj se posebno preciziraju: pravo na učlanjenje u političku stranku, pravo na aktivno učešće u njenom radu kao i pravo na učešće u organima političke stranke koje se ostvaruje bez diskriminacije po osnovu pola, a u skladu sa aktima same političke stranke; obaveze političke stranke kao i sindikata i strukovnih udruženja da svake četiri godine usvoje poseban plan delovanja i posebne mere za podsticanje i unapređenje ravnomerne zastupljenosti žena i muškaraca u organima ovih organizacija, a kada su u pitanju političke stranke tada i u slučaju predlaganja kandidata za izbore poslanika i odbornika; obavezu političkih stranaka, sindikata i strukovnih udruženja da na svom sajtu objave ovaj plan; obavezu političkih stranaka čiji su kandidati izabrani za poslanike odnosno odbornike da ove planove dostave i Odboru za ravnopravnost polova u Narodnoj skupštini Republike Srbije; rok u kome političke stranke, sindikati i strukovna udruženja imaju obavezu da usvoje planove i mere za podsticanje ostvarivanja ravnopravnosti polova.

Usvajanjem ovog amandmana od strane ovlašćenog predlagača sadržinski je poboljšan tekst Predloga zakona u oblasti političkog života kao jednoj od posebno važnih oblasti ostvarivanja ravnopravnosti žena i muškaraca. Posebno je značajno što su planovi na koje amandman upućuje i posebne mere koje se eksplicitno navode kao sadržaj ovih planova oni instrumenti na koje se upućuje u Ustavu u kontekstu politike jednakih mogućnosti. Poboljšanje sadržaja rešenja iz Predloga zakona rezultat je neposrednog angažovanja narodnih poslanica u zakonodavnom postupku i to upravo narodnih poslanica iz poslaničke grupe koja pripada parlamentarnoj većini.

Amandman je podnela narodna poslanica Poslaničke grupe Za evropsku Srbiju koja pripada parlamentarnoj većini.

– Na oblast političkog života i obezbeđivanje ravnopravnosti žena i muškaraca u izbornom procesu odnosi se i amandman na član 37. Predloga zakona koji je Vlada, kao ovlašćeni predlagač Zakona prihvatila i koji su postali sastavni deo Predloga zakona. Unapređenje i poboljšanje sadržaja zakonskih rešenja koja se odnose na politički život u ovom slučaju odnosi se na inkorporiranje međunarodnih standarda koji pretpostavljaju i osiguravanje ravnopravnosti žena i muškaraca ne samo u ostvarivanju aktivnog biračkog prava, kandidovanju i ostvarivanju pasivnog biračkog prava već i njihovu ravnopravnu zastupljenost u sastavu organa za sprovođenje izbora kao i njihovo ravnopravno učešće u radu organa za sprovođenje izbora.

Amandman je i u ovom slučaju potekao od narodne poslanice iz Poslaničke grupe Za evropsku Srbiju koja pripada parlamentarnoj većini.

– Na oblast političkog života odnosi se i amandman na član 39 u kome je sadržan predlog da se u organima jedinica lokalne samouprave, u okviru postojeće organizacije i akta o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji, organizuje stalno radno telo ili odredi zaposleni za rodnu ravnopravnost i obavljanje poslova ostvarivanja jednakih mogućnosti, u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti polova. Ova amandmanska intervencija, koju je Vlada prihvatila veoma je važna za ostvarivanje ravnopravnosti polova jer obezbeđuje da se na nivou lokalne samouprave, dakle, u sredini u kojoj građanke i građani najneposrednije zadovoljavaju svoje primarne potrebe i interese i u kojoj realizuju najveći deo svojih prava obrazuje institucionalni mehanizam u okviru organizacije vlasti u lokalnoj samoupravi koji će biti neposredno angažovan na ostvarivanju posebnih mera i politike jednakih mogućnosti u okviru kompetencija koje ima lokalna samouprava kao i u okviru nadležnosti organa lokalne samouoprave. Pored toga, formiranje posebnog tela u lokalnoj zajednici u čijoj nadležnosti su pitanja vezana za ostvarivanje ravnopravnosti polova u lokalnoj zajednici ili izbor osobe zadužene za rodnu ravnopravnost u lokalnoj zajednici predstavlja suštinski važno unapređenje predloga Zakona, jer predstavlja i pogodan instrument za sprovođenje Zakona o ravnopravnosti polova.

Amandman su podnele narodne poslanice iz Poslaničke grupe Za evropsku Srbiju koja pripada parlamentarnoj većini.

– Preostali amandmani (ukupno pet amandmana) koje je Vlada kao ovlašćeni predlagač Zakona prihvatila odnose se na tehnička pobolj-

šanja Predloga zakona ili intervencije koje suštinski nisu značajne za oblast koju Zakon reguliše.

Indikativno je da je najveći broj ovih amandmana potekao od narodnih poslanica i narodnih poslanika koji pripadaju poslaničkim grupama koje čine parlamentarnu opoziciju. Od pet amandmana koje je Vlada prihvatila, a koji su potekli od opozicije, tri amandmana podnele su narodne poslanice i narodni poslanici Demokratske stranke Srbije i dva amandmana podneli su narodni poslanici koji pripadaju poslaničkoj grupi Srpske radikalne stranke.

## KOMENTAR I ANALIZA PROCESA USVAJANJA ZAKONA O ZABRANI DISKRIMINACIJE

Zakon o zabrani diskriminacije je jedan u setu antidiskriminacionih zakona koji predstavljaju novinu u pravnom sistemu Republike Srbije. Otuda posebno interesovanje za uvid u postupak usvajanja ovog zakona, posebno na deo zakonodavnog postupka koji se odvija u Narodnoj skupštini. Po svojoj prirodi i materiji koju reguliše Zakon o zabrani diskriminacije je, u antidiskriminacionom zakonodavstvu, najopštiji zakon koji bliže reguliše Ustavom Srbije propisanu zabranu diskriminacije. Pored svih oblika diskriminacije ovaj Zakon reguliše i sve osnove po kojima neko može biti izložen diskriminaciji, kao i sankcije za povredu zabrane diskriminacije. Pored toga, ovaj Zakon ustanovljava i novu instituciju u ustavnom sistemu Republike Srbije. To je institucija Poverenika za ravnopravnost čiji je osnovni zadatak da pruža zaštitu od diskriminacije i reguliše izbor Poverenika, status ove institucije u ustavnom sistemu, njegove nadležnosti i način rada.

Predlog zakona o zabrani diskriminacije dva puta je ulazio u skupštinsku proceduru. Prvi Predlog zakona Vlada je podnela 19.02.2009. godine da bi ga povukla 04.03.2009. godine. Uz Predlog zakona Vlada je predložila Narodnoj skupštini da se zakon usvoji po hitnom postupku, što govori da je postojala potreba (ili zahtev) da se ova oblast reguliše što pre. Ovaj predlog zakona Vlada je povukla iz procedure u Narodnoj skupštini.

Razlog zbog koga je Predlog zakona povučen iz procedure bile su primedbe Srpske pravoslavne crkve, a potom i još nekoliko tradicional-

nih verskih zajednica. Naime, predsednici Narodne skupštine Slavici Đukić Dejanović je 4. marta 2009. godine, samo dan pre nego što je Predlog zakona trebalo da se nađe na dnevnom redu Narodne skupštine, od strane Svetog Arhijerejskog sinoda Srpske pravoslavne crkve upućen Apel za preispitivanje Predloga zakona o zabrani diskriminacije. U Apelu se ističe da se Predlogom zakona „krše sloboda vere i savesti verujućih građana Republike Srbije, kao i sloboda delovanja crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji, garantovane članovima 43 i 44 Ustava Republike Srbije i Zakonom o crkvama i verskim zajednicama". U Apelu se takođe navodi da je izražavanje rodnog identiteta kroz transseksualnost izraz mentalnog poremećaja i da ne postoje naučni dokazi da je seksualna orijentacija urođeno svojstvo zbog čega Zakon ne bi smeo da garantuje prava na izražavanje ovih svojstava, a kamoli da ih naziva osnovnim ljudskim pravima. S obzirom na to da se, prema poslednjem Popisu, kako se navodi u Apelu, 95% stanovništva Srbije izjasnilo kao vernici tradicionalnih crkava i verskih zajednica, Sveti Arhijerejski sinod zaključuje da je Predlog zakona direktno usmeren na kršenje slobode vere i savesti 95% građana Srbije.

U Apelu se ističe i da je „od svega najčudnije da predlagač ovog zakona traži da se on usvoji po „hitnom postupku", bez ikakvog uvida javnosti u njega, iako se radi o Predlogu zakona sa dalekosežnim posledicama". Ovde, međutim, treba istaći da je upravo Predlog zakona o zabrani diskriminacije, specifičan po širokom uključivanju javnosti u proces izrade. Krajem 2008. godine, održane su, naime, četiri javne rasprave: 18.11.2008. u Novom Sadu, 20.11.2008. u Kragujevcu, 21.11.2008. u Beogradu i konačno krajem 2008. godine još jedna, doduše nešto uža, stručna rasprava, takođe u Beogradu. Pored toga što je Nacrt zakona više od dva meseca bio dostupan na internet stranici Ministarstva rada i socijalne politike, radna grupa u Ministarstvu je svakodnevno pozivala državne organe, međunarodne organizacije, profesore, stručnjake, udruženja građana, ali i širu javnost da se uključe u proces rada na Nacrtu zakona. To nesumnjivo potvrđuje i veliki broj (više od 200) učesnika u javnim raspravama.

Takođe, Nacrt zakona je pre ulaska u skupštinsku proceduru, a u skladu sa Poslovnikom Vlade, 11.01.2009. godine prosleđen Ministarstvu vera, kao i drugim relevantnim ministarstvima, Republičkom sekretarijatu za zakonodavstvo, Kancelariji za evropske integracije i

Savetu za regulatornu reformu[10]. Ministarstvo vera je svoje mišljenje dostavilo 23.01.2009. godine sa primedbama samo na član 13. tačka 1 i članove 18. i 55. Ove primedbe su uvažene od strane Ministarstva rada i socijalne politike i postale su sastavni deo Predloga zakona. Uprkos svemu tome, tradicionalne verske zajednice su ostale pri stavu da ni na koji način nisu bile obaveštene da je ceo proces u toku[11].

Konkretne primedbe tradicionalne verske zajednice iznele su u pismu Predsedniku Vlade Republike Srbije 10.03.2009. godine. Članovi Predloga zakona na koje su se ove primedbe posebno odnosile su članovi 18. i 21. Predloga zakona, ali su tražili i detaljno razmatranje i pravilno preciziranje članova 5, 8, 13, 15. stav 1, 17. stav 1, 22. stav 1, 23. stav 2 i 45.

Član 18. odnosio se na slobodu veroispovesti i glasio: „Diskriminacija postoji ako se postupa protivno načelu slobodnog ispoljavanja vere ili uverenja, odnosno ako se licu ili grupi lica uskraćuje pravo na sticanje, održavanje, izražavanje i promenu vere ili uverenja, kao i pravo da privatno ili javno iznese svoja uverenja, u skladu sa zakonom“.

Drugi član koji je bio povod da se Predlog zakona upućen Narodnoj skupštini povuče iz procedure, član 21. zabranjivao je diskriminaciju na osnovu seksualne orijentacije: „Rodni identitet i seksualna orijentacija je privatna stvar i niko ne može biti pozvan da se javno izjasni o svom rodnom identitetu i seksualnoj orijentaciji. Svako ima pravo da izrazi svoj rodni identitet i seksualnu orijentaciju, a diskriminatorsko postupanje zbog izražavanja rodnog identiteta i seksual-

---

10 v. Poslovnik Vlade, članove 46. i 47. (http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=2432, Pristupljeno 11.01.2012.).

11 O stavovima tradicionalnih verskih zajednica najbolje svedoči snimak emisije „Da, možda, ne“ emitovane na Radio-televiziji Srbije 11. marta 2009. godine na kojoj su učestvovali predstavnici tradicionalnih verskih zajednica: episkop bački dr Irinej (Bulović), nadbiskup beogradski Stanislav Hočevar, rabin Isak Asiel i muftija srbijanski Muhamed Jusufspahić. Oni su izneli uopštene primedbe na Predlog zakona koje su se mahom odnosile na to da Predlog zakona krši slobodu vere i vređa verske zajednice, da omogućava homoseksualne brakove i javno izražavanje homoseksualnosti. Mogao se steći utisak da se predstavnici verskih zajednica nisu detaljno bavili samim tekstom Predloga zakona (v. http://www.rts.rs/page/tv/ci/story/17/%D0%A0%D0%A2%D0%A1+1/49129/%D0%94%D0%B0++%D0%9C%D0%BE%D0%B6%D0%B4%D0%B0+%D0%9D%D0%B5.html, Pristupljeno 10.01.2012.).

ne orijentacije je zabranjeno. Sloboda izražavanja rodnog identiteta i seksualne orijentacije iz st. 1. i 2. ovog člana odnose se i na slučajeve transseksualnosti“.

Povlačenje Predloga zakona iz procedure izazvalo je snažne reakcije civilnog sektora, pre svega Koalicije protiv diskriminacije[12]. Koalicija je snažno osudila ovaj akt Vlade i pozvala je da Predlog vrati u proceduru, između ostalog i s obzirom na to da Ustav Republike Srbije u svojim osnovnim načelima utvrđuje da je Republika Srbija svetodavna država[13] i da su u skladu sa ovim principom crkve i verske zajednice odvojene od države,[14] kao i da u Srbiji ni jedna religija nema status državne religije, niti da se može uspostaviti kao obavezna.[15]

Vlada je 13. marta podnela Narodnoj skupštini novelirani Predlog zakona. U odnosu na Predlog zakona koji je povučen iz procedure, novelirani Predlog Zakona sadržao je izmene koje su se odnosile na četiri člana (članovi 3, 18, 21. i 56.). Nov Predlog zakona nije uvažio primedbe tradicionalnih verskih zajednica koje bi promenile karakter zakona, ali su prihvaćene pojedine sugestije i neki termini su precizirani.

U članu 3. preciziran je stav 3:

| Član 3. stav 3. pre izmena | Član 3. stav 3. nakon izmena |
|---|---|
| Zabranjeno je vršenje prava utvrđenih ovim zakonom protivno cilju u kome su priznata ili sa namerom da se povrede ili ograniče prava drugih. | Zabranjeno je vršenje prava utvrđenih ovim zakonom protivno cilju u kome su priznata ili sa namerom da se uskrate, povrede ili ograniče prava i slobode drugih zajamčena Ustavom i međunarodnim ugovorima. |

12 Koaliciju protiv diskriminacije osnovalo je 2005. godine, uz podršku Švedskog helsinškog odbora za ljudska prava, desetak organizacija iz različitih oblasti zaštite i promocije ljudskih prava širom Srbije: Centar za unapređenje pravnih studija, Švedski Helsinški odbor za ljudska prava, Gej-strejt Alijansa, Inicijativa mladih za ljudska prava, Labris – organizacija za lezbejska ljudska prava, Anti-trafiking centar, Mreža odbora za ljudska prava (*CHRIS network*), Udruženje studenata sa hendikepom, Inicijativa za inkluziju „VelikiMali“ i Gayten LGBT.

13 Član 11 stav 1 Ustava Republike Srbije.

14 Član 11 stav 2 Ustava Republike Srbije.

15 Član 11 stav 3 Ustava Republike Srbije.

Član 18. je takođe dopunjen i preciziran:

| Član 18. pre izmena | Član 18. nakon izmena |
|---|---|
| Diskriminacija postoji ako se postupa protivno načelu slobodnog ispoljavanja vere ili uverenja, odnosno ako se licu ili grupi lica uskraćuje pravo na sticanje, održavanje, izražavanje i promenu vere ili uverenja, kao i pravo da privatno ili javno iznese svoja uverenja, u skladu sa zakonom. | Diskriminacija postoji ako se postupa protivno načelu slobodnog ispoljavanja vere ili uverenja, odnosno ako se licu ili grupi lica uskraćuje pravo na sticanje, održavanje, izražavanje i promenu vere ili uverenja, kao i pravo da privatno ili javno iznese ili postupi shodno svojim uverenjima.<br>Ne smatra se diskriminacijom postupanje sveštenika, odnosno verskih službenika koje je u skladu sa verskom doktrinom, uverenjima ili ciljevima crkava i verskih zajednica upisanih u registar verskih zajednica, u skladu sa posebnim zakonom kojim se uređuje sloboda veroispovesti i status crkava i verskih zajednica. |

Izmenama člana 18. ipak nisu uvažene sve primedbe Srpske pravoslavne crkve koja je tražila potpuno ukidanje člana 18.

Nakon izmena člana 21. iz predloga Zakona je izostao deo koji se odnosio na zabranu diskriminacije na osnovu rodnog identiteta odnosno izostavljen je stav kojim se omogućavala sloboda izražavanja rodnog identiteta i seksualne orijentacije u slučajevima transseksualnosti čime se, takođe, samo delimično udovoljilo zahtevima Srpske pravoslavne crkve jer je i nov član zadržao pravo na slobodu izražavanja seksualne orijentacije i zabranio diskriminatorno postupanje zbog izražavanja seksualne orijentacije. Takođe, iako je iz člana 21. izbrisan stav 3, njegova suština je sadržana u drugim odredbama istog predloga, koje su ostale nepromenjene i u kojima je predviđena zabrana diksriminacije prema rodnom identitetu i seksualnoj orijentaciji (član 2, stav 1).

| Član 21. pre izmena | Član 21. nakon izmena |
|---|---|
| Rodni identitet i seksualna orijentacija je privatna stvar i niko ne može biti pozvan da se javno izjasni o svom rodnom identitetu i seksualnoj orijentaciji.<br><br>Svako ima pravo da izrazi svoj rodni identitet i seksualnu orijentaciju, a diskriminatorsko postupanje zbog izražavanja rodnog identiteta i seksualne orijentacije je zabranjeno.<br><br>Sloboda izražavanja rodnog identiteta i seksualne orijentacije iz st. 1. i 2. ovog člana odnose se i na slučajeve transseksualnosti. | Seksualna orijentacija je privatna stvar i niko ne može biti pozvan da se javno izjasni o svojoj seksualnoj orijentaciji. Svako ima pravo da se izjasni o svojoj seksualnoj orijentaciji, a diskriminatorsko postupanje zbog takvog izjašnjavanja je zabranjeno. |

U skladu sa novim sadržajem člana 21. izmenjene su i kaznene odredbe koje se odnose na diskriminaciju na osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije odnosno ukinute su kazne za diskriminaciju na osnovu rodnog identiteta:

| Član 56. pre izmena | Član 56. nakon izmena |
|---|---|
| Novčanom kaznom od 10.000 do 100.000 dinara kazniće se za prekršaj pravno lice ili preduzetnik ako lice ili grupu lica pozove da se javno izjasne o svom rodnom identitetu i seksualnoj orijentaciji, odnosno ako spreči izražavanje njihovog rodnog identiteta i seksualne orijentacije u skladu sa ovim zakonom (član 21. st. 1. i 2).<br><br>Novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara kazniće se za prekršaj iz stava 1. ovog člana odgovorno lice u pravnom licu, odnosno u organu javne vlasti, kao i fizičko lice. | Novčanom kaznom od 10.000 do 100.000 dinara kazniće se za prekršaj pravno lice ili preduzetnik ako lice ili grupu lica pozove da se javno izjasne o svojoj seksualnoj orijentaciji, odnosno ako spreči izražavanje njihove seksualne orijentacije, u skladu sa ovim zakonom (član 21).<br><br>Novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara kazniće se za prekršaj iz stava 1. ovog člana odgovorno lice u pravnom licu, odnosno u organu javne vlasti, kao i fizičko lice. |

S obzirom na to da nisu uvažene sve primedbe tradicionalnih verskih zajednica, narodni poslanici Jedinstvene Srbije najavili su da neće podržati Predlog zakona, dok je opozicija najavila veliki broj amandmana.

Novi Predlog zakona Vlada je devet dana kasnije (13. marta) podnela Narodnoj skupštini. I ovaj Predlog zakona pratio je takođe predlog Vlade da se zakon usvoji po hitnom postupku.  Predlog Vlade da se zakon usvoji po hitnom postupku dobio je podršku 122 od prisutnih 135 narodnih poslanika. Sednica Narodne skupštine je, kako je predsednica Narodne skupštine obavestila narodne poslanike, sazvana je u roku kraćem od roka za saziv sednice koji propisuje član 84 stav 1 Poslovnika Narodne skupštine[16], uz obrazloženje da postoji potreba da se „što pre" razmotri i usvoji ovaj Zakon. Činjenica da je Predlog zakona pratio zahtev da se on razmatra i usvoji po hitnom postupku, kao i činjenica da je sednica zakazana u roku kraćem od onog po kome se standardno zakazuje sednica, govore u prilog tome da je postojao određeni pritisak da se ova materija, koja do sada u pravnom sistemu Republike Srbije nije bila regulisana, reguliše zakonom koji predstavlja novinu u pravnom sistemu. Sednici Narodne skupštine na kojoj se raspravljalo o Predlogu Zakona prisustvovali su članovi Koalicije za borbu protiv diskriminacije.

Rasprava na sednici Narodne skupštine odvijala se u toku nekoliko sesija[17], najpre u načelu, potom u pojedinostima kada su razmatrani amandmani podneti na Predlog zakona. U raspravi na sednici Narodne skupštine, koja se vodila u načelu učestvovalo je, pored predstavnika Vlade, kao predlagača (Svetozar Čiplić, ministar za ljudska i manjinska prava i Rasim Ljajić, ministar rada i socijalne politike) 11 poslanika iz sledećih poslaničkih grupa: Napred Srbijo, G17 plus, Za evropsku Srbiju i Nova Srbija.  U raspravi o pojedinostima učestvovali su u najvećem broju samo podnosioci amandmana.

## Opšti pogled na amandmane koje su narodni poslanici podneli na Predlog zakona o zabrani diskriminacije

Na Predlog zakona podneto je čak 470 amandmana. Predsednik Administrativnog odbora, Nenad Konstantinović, ocenio da veliki broj

16 U vreme donošenja Zakona o zabrani diskriminacije na snazi je bio Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, Službeni glasnik 14/09. U novom Poslovniku Narodne skupštine (Sl. glasnik 52/10) donetom 28.07.2010. godine rok za sazivanje sednice Narodne skupštine uređen je članom 86.

17 Debata i glasanje o Zakonu odvijali su se 18, 19, 23, 25. i 26 marta.

amandmana govori o nameri, pre svega parlamentarne opozicije, da se opstruiše rad parlamenta: „S obzirom na to da je na zakon od 63 člana podneto 500 amandmana, očigledna je namera da se ponovo opstruiše rad parlamenta. Ima, na primer, slučajeva da je nekoliko poslanika iz iste poslaničke grupe podnelo potpuno različite amandmane na isti član zakona, što jasno govori o namerama podnosilaca"[18].

Na 63 člana koliko sadrži Predlog zakona, amandmani su podneti na 54 člana. Na samo 9 članova Predloga zakona nisu podneti amandmani. To su članovi: 12. koji reguliše uznemiravanje i ponižavajuće postupanje; član 14. koji sadrži odredbe o posebnim merama koje se mogu preduzeti radi otklanjanja diskriminacije i stvaranje uslova da se pod jednakim mogućnostima mogu koristiti sva prava; član 17. koji reguliše diskriminaciju u pružanju javnih usluga i korišćenju javnih objekata i površina; član 24. koji reguliše diskriminaciju na osnovu nacionalne pripadnosti; član 26. koji reguliše diskriminaciju osoba sa invaliditetom; član 39. koji reguliše mišljenja i preporuke kao mere koje preduzima Poverenik za zaštitu ravnopravnosti; članovi 42, 43. i 44. čiji se sadržaj odnosi na mesnu nadležnost suda prilikom podizanja tužbe od strane Poverenika za ravnopravnost; tužbu kao instrument koji Povereniku za ravnopravnost stoji na raspolaganju za pokretanje postupka pred sudom i na pravo Poverenika za ravnopravnost da od suda zatraži preduzimanje privremenih mera u postupku koji Poverenik pokrene pred sudom.

Od ukupno 470 amandmana koje su podneli narodni poslanici, najviše su podneli narodni poslanici SRS – čak 389 amandmana. Za razliku od Zakona o ravnopravnosti polova, većinu amandmana podneli su narodni poslanici. To govori o aktivnosti narodnih poslanika koja je bila usmerena na sadržaj zakona i nastojanje da se on izmeni, dopuni ili da se poboljša kao i da među zakonskim rešenjima nađe mesta i neko novo rešenje ili predlog za koga se zalaže podnosilac amandmana ili poslanička grupa kojoj podnosilac amandmana pripada. Od ukupno 470 amandmana 380 amandmana podneli su narodni poslanici, a 90 amandmana narodne poslanice, što govori da je u ovom slučaju aktivnost narodnih poslanika bila značajno veća nego što je bila u vezi sa Zakonom o ravnopravnosti polova, kada su amandmane na Predlog zakona podnosile uglavnom narodne poslanice.

---

18 http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Dva-puta-vishe-amandmana-nego-vremena-za-raspravu.lt.html (Pristupljeno 22. 12. 2011).

| Podnosilac amandmana | Podneti amandmani | |
|---|---|---|
| | Broj amandmana | Procenat |
| Stranke vladajuće većine | | |
| G17 plus | 1 | 0.21 |
| SDP (Koalicija ZES) | 6 | 1.28 |
| SPS | 1 | 0.21 |
| PUPS | 4 | 0.85 |
| JS | 5 | 1.06 |
| Opozicione stranke | | |
| LDP | 4 | 0.85 |
| DSS | 14 | 2.98 |
| NS | 18 | 3.83 |
| SNS | 28 | 5.96 |
| SRS | 389 | 82.77 |
| Ukupno | 470 | 100% |

Najveći broj amandmana na Predlog zakona podnet je na prvih nekoliko članova Predloga zakona koji regulišu najvažnija pitanja vezana za zabranu diskriminacije. To se posebno odnosi na:

– Načelo jednakosti i način na koji je u Predlogu zakona definisan sadržaj ovog važnog načela. Na član 4. koji određuje sadržaj načela jednakosti podneto je najviše amandmana, čak 51 amandman.

– Oblike diskriminacije, koje reguliše član 5. Predloga zakona, a na koji je podneto 45 amandmana.

– Sadržaj zakona i ustanovljavanje institucije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti (član 1.) na koji je podneto ukupno 43 amandmana, a čak 47 poslanika uzelo je učešće u diskusiji koja se vodila o ovom članu.

– Krug zaštićenih subjekata i katalog prava (član 3.) koja uživaju zaštitu na osnovu ovog Zakona, a na koji su narodni poslanici podneli 35 amandmana.

– Definicije pojmova (član 2.) koji čine sadržaj Predloga zakona, budući da se radi o materiji koja do donošenja ovog Zakona nije bila zakonski regulisana pa predstavlja novinu u pravnom sistemu koja zahteva, između ostalog, i da se bliže odredi značenje i sadržaj pojmova koji se koriste u Zakonu. Na član 2. koji reguliše ova pitanja narodni poslanici su podneli 35 amandmana.

– Povreda načela jednakih prava i obaveza (član 8.) na koji je podneto znatno manje amandmana nego na prethodno navedene članove (ukupno 11), ali je broj amandmana ipak znatan.

Više od pet amandmana podneto je na član 9. (ukupno osam amandmana), član 18. (ukupno sedam amandmana) dok je na svaki od preostalih članova Predloga zakona podneto između jednog i tri amandmana.

Analiza amandmana koji su podneti na Predlog zakona pokazuje da je najviše amandmana, gotovo polovina od ukupnog broja podnetih amandmana, (224 amandmana od ukupno 470 amdnamana podneto na šest članova Predloga zakona), kao i da je reč o amandmanima koji su podneti upravo na članove koji regulišu najznačajnija pitanja iz materije, odnosno oblasti koje ovaj Zakon reguliše.

## Izveštaji odbora

U postupku razmatranja Predloga Zakona o zabrani diskriminacije, Predlog zakona razmatran je u Odboru za Evropske integracije, Odboru za pravosuđe i upravu i u Zakonodavnom odboru.

U izveštaju Odbora za evropske integracije i mišljenju koje je ovaj Odbor dostavio Narodnoj skupštini 18. marta 2009. godine, kontatovano je da je Odbor razmatrao Predlog zakona u načelu, kao i da ga je prihvatio većinom glasova svojih članova uz izdvojena mišljenja tri narodna poslanika.

U Odboru za pravosuđe i upravu, kao nadležnom odboru za pitanja koja reguliše Zakon o zabrani diskriminacije, Predlog zakona razmatran je u načelu na sednici održanoj 18. marta, i bez rasprave Predlog zakona u načelu je dobio podršku članova Odbora. Predlog zakona i amandmani koje su narodni poslanici podneli na Predlog zakona razmatrani su i na sednici održanoj 23. marta 2009. godine u kojoj se rasprava vodila prvenstveno u pojedinostima i u odnosu na amandmane podnete na Predlog zakona. U izveštaju Odbora i mišljenju koje je ovaj Odbor dostavio Narodnoj skupštini konstatuje se da je Odbor razmatrao amandmane narodnih poslanika, kao i da je prihvatio amandmane koje su na Predlog zakona podneli narodni poslanici u vezi sa sledećim članovima:

– Član 3, amandman koji je podneo narodni poslanik Tomislav Nikolić iz poslaničke grupe Napred Srbijo.

– Član 19, amandman koji je podneo narodni poslanik Goran Mihajlović iz poslaničke grupe Srpske radikalne stranke.

– Članove 19. i 22. koje su podneli narodni poslanici iz poslaničke grupe Liberalno demokratske partije, a koji su podneli zajedno svi poslanici koji pripadaju ovoj poslaničkoj grupi.

– Član 21. koji je podneo narodni poslanik Zoran Bortić iz poslaničke grupe Socijalistička partija Srbije i Jedinstvena Srbija.

– Član 26. koji su podnele narodne poslanice Snežana Stojanović Plavšić i Gordana Rajkov iz poslaničke grupe G17 plus.

– Član 30. koji je podneo narodni poslanik Meho Omerović iz poslaničke grupe Za evropsku Srbiju.

Od amandmana koje je podržao Odbor za pravosuđe i upravu predlagač je prihvatio sledeće amandmane: član 3; član 19; članove 19. i 22; član 21. i član 26. (ukupno 6 amandmana), dok je amandman na član 30. koji nije dobio podršku predlagača Zakona, prihvaćen na sednici Narodne skupštine. Od prisutnih 130 narodnih poslanika, za ovaj amandman glasalo je 110 narodnih poslanika, dok su četiri narodna poslanika glasala protiv prihvatanja amandmana, a 16 narodnih poslanika nije glasalo.

Svi drugi amandmani podneti na Predlog zakona o zabrani diskriminacije nisu dobili podršku u Odboru za pravosuđe i upravu.

Zakonodavni odbor je na sednicama održanim 18. i 20. marta 2009. godine razmotrio amandmane podnete na Predlog zakona. U izveštaju ovog Odbora i mišljenju koje je dostavljeno Narodnoj skupštini Odbor je zaključio da je Predlog zakona u načelu pravno moguć. Na drugoj sednici Odbora razmotreni su amandmani podneti na Predlog zakona. Tom prilikom u izveštaju Odbora i mišljenju koje je dostavljeno Narodnoj skupštini konstatovano je da su od ukupno 470 amandmana pravno moguća 442 amandmana. U odnosu na preostale amandmane, Odbor je u konstatovao da 18 amandmana nisu u skladu sa članom 21. stav 3 Ustava Republike Srbije, 3 amandmana nisu u skladu sa članovima 32. i 36. Ustava Republike Srbije, jedan amandman nije u skladu sa članom 76. stav 2 Ustava Republike Srbije, tri amandmana nisu u skladu sa ustavnim i pravnim sistemom, a jedan amandman je odbačen kao nepotpun.

## Izveštaj Vlade

Vlada je na sednici 21. marta razmotrila amandmane podnete na Predlog zakona o zabrani diskriminacije. U izveštaju Vlade konstatova-

no je da je Vlada kao predlagač Zakona prihvatila sledećih šest amandmana: na član 3. koji je podneo narodni poslanik SNS, na član 19. koji je podneo narodni poslanik SRS, na član 19. koji su podneli narodni poslanici LDP, na član 21. koji je podneo narodni poslanik SPS, na član 22. koji su podneli narodni poslanici LDP i na član 26. koji su podnele narodne poslanice G17 plus. Amandman na član 30. koji je podneo poslanik Socijaldemokratske partije iz poslaničke grupe Za evropsku Srbiju, a koji je dobio podršku u Odboru za pravosuđe i upravu nije prihvaćen od strane Vlade kao predlagača Zakona.

### Amandmani usvojeni od strane predlagača zakona ili na sednici Narodne skupštine

Od ukupno 470 amandmana koliko je podneto na Predlog zakona o zabrani diskriminacije, šest amandmana koje su prihvatili Vlada i Odbor za pravosuđe i upravu postali su sastavni deo Predloga zakona. O ovim amandmanima se stoga nije posebno glasalo. Može se zapaziti da je Vlada kao ovlašćeni predlagač prihvatila samo mali broj amandmana, dok većina amandmana nije prihvaćena. Među amandmanima koje je predlagač prihvatio su kako oni koje su podneli narodni poslanici koji pripadaju opoziciji, tako i amandmani koje su podneli narodni poslanici koji pripadaju parlamentarnoj većini.

Pored ovih 6 amandmana, Narodna skupština je većinom glasova (od 130 prisutnih narodnih poslanika, 110 je glasalo za, 4 protiv, a 16 nije glasalo) usvojila amandman narodnog poslanika SDP iz poslaničke grupe Za evropsku Srbiju, na član 30.

| Usvojeni amandmani |
|---|
| Amandman I<br>Na član 3. koji je podneo Tomislav Nikolić, narodni poslanik poslaničke grupe Napred Srbijo – SNS:<br>U članu 3. stavu 3. iza reči drugih upisuje se tačka, a briše se deo teksta koji glasi: „zajamčene Ustavom i međunarodnim ugovorima“. |
| Amandman II<br>Na član 19. koji je podneo Goran Mihajlović, narodni poslanik poslaničke grupe Srpske radikalne stranke:<br>U članu 19. stav 1. menja se i glasi: „Svako ima pravo na predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje i stručno osposobljavanje pod jednakim uslovima, u skladu sa zakonom“. |

| |
|---|
| Amandman III<br>Na član 19. koji su podneli Čedomir Jovanović, Nenad Milić, Ivan Andrić, Vesna Pešić, Nataša Mićić, Slobodan Maraš, Nenad Prokić, Nebojša Ranđelović, Judita Popović, Kenan Hajdarević, Zoran Ostojić i Žarko Korać, narodni poslanici poslaničke grupe Liberalno-demokratske partije:<br>U članu 19. stav 2. menja se i glasi: „Zabranjeno je licu ili grupi lica na osnovu njihovog ličnog svojstva, otežati ili onemogućiti upis u vaspitno-obrazovnu ustanovu, ili isključiti ih iz ovih ustanova, otežati ili uskratiti mogućnost praćenja nastave i učešća u drugim vaspitnim, odnosno obrazovnim aktivnostima, razvrstavati učenike po ličnom svojstvu, zlostavljati ih i na drugi način neopravdano praviti razliku i nejednako postupati prema njima“.<br>U istom članu posle stava 2. dodaje se novi stav 3. koji glasi: „Zabranjena je diskriminacija vaspitnih i obrazovnih ustanova koje obavljaju delatnost u skladu sa zakonom i drugim propisom, kao i lica koja koriste ili su koristili usluge ovih ustanova u skladu sa zakonom“. |
| Amandman IV<br>Na član 21. koji je podneo Zoran Bortić, narodni poslanik poslaničke grupe Socijalističke partije Srbije (SPS) – Jedinstvena Srbija (JS):<br>Član 21. menja se i glasi: „Seksualna orijentacija je privatna stvar i nko ne može biti pozvan da se javno izjasni o svojoj seksualnoj orijentaciji.<br>Svako ima pravo da se izjasni o svojoj seksualnoj orijentaciji, a diskriminatorsko postupanje zbog takvog izjašnjavanja je zabranjeno“. |
| Amandman V<br>Na član 22. koji su podneli Čedomir Jovanović, Nenad Milić, Ivan Andrić, Vesna Pešić, Nataša Mićić, Slobodan Maraš, Nenad Prokić, Nebojša Ranđelović, Judita Popović, Kenan Hajdarević, Zoran Ostojić i Žarko Korać, narodni poslanici poslaničke grupe Liberalno-demokratske partije:<br>U članu 22. stav 2. menja se i glasi: „Zabranjeno je diskriminisati dete, odnosno maloletnika prema zdravstvenom stanju, bračnom, odnosno vanbračnom rođenju, javno pozivanje na davanje prednosti deci jednog pola u odnosu na decu drugog pola, kao i pravljenje razlike prema zdravstvenom stanju, imovnom stanju, profesiji i drugim obeležjima društvenog položaja, aktivnostima, izraženom mišljenju ili uverenju detetovih roditelja, odnosno staratelja i članova porodice“. |
| Amandman VI<br>Na član 26. koji su podnele Snežana Stojanović Plavšić i Gordana Rajkov, narodne poslanice poslaničke grupe G17 plus:<br>U članu 26. Predloga zakona posle stava 2. dodaje se novi stav 3. koji glasi: „U pogledu sudske zaštite od diskriminacije osoba sa invaliditetom primenjuju se i članovi 41, 42, 43, 44, 45 i 46. ovog zakona“. |
| Amandman VII<br>Na član 30. koji je podneo Meho Omerović, narodni poslanik poslaničke grupe Za evropsku Srbiju:<br>U članu 30. stav 3. tačka 2. menja se i glasi: „2. ako pravosnažnom odlukom bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora koja ga čini nedostojnim ili nepodobnim za obavljanje ove funkcije;“. |

### Glasanje o Zakonu o zabrani diskriminacije

Narodna skupština je većinom glasova (od 161 prisutnog narodnog poslanika, 131 je glasao za, 12 protiv, a 18 nije glasalo), prihvatila Predlog zakona u načelu.

Narodna skupština je, većinom glasova (od 190 prisutnih narodnih poslanika, 127 je glasalo za, 59 protiv, a 4 nisu glasala) usvojila Predlog zakona o zabrani diskriminacije u celini. Za usvajanje Predloga zakon glasali su svi poslanici vladajuće koalicije osim narodnih poslanika Jedinstvene Srbije i jednog poslanika PUPS, a zakon su podržali i narodni poslanici LDP. S druge strane, protiv su bili Srpska radikalna stranka, Demokratska stranka Srbije i Nova Srbija, dok poslanici Srpske napredne stranke nisu učestvovali u glasanju.

***

U celini posmatrano može se zaključiti da su narodni poslanici i narodne poslanice aktivno učestvovali u zakonodavnom postupku povodom usvajanja Predloga zakona o zabrani diskriminacije. O tome govori broj amandmana koji je podnet na Predlog zakona, kao i broj učesnika u debati o Predlogu zakonu na sednici Narodne skupštine. U delu zakonodavnog postupka koji se odvija u Narodnoj skupštini narodni poslanici nisu samo glasali o Predlogu zakona, već su svojim predlozima, formulisanim kroz amandmane, neposredno uticali i na oblikovanje sadržaja rešenja sadržanih u Zakonu.

## PRILOG I:

## RODNA RAVNOPRAVNOST U PROGRAMIMA POLITIČKIH PARTIJA

Značajan deo programa **Demokratske stranke** je koncipiran oko osnovnih vrednosti i principa: sloboda, pravda, jednakost, solidarnost i tolerancija. DS u svom programu ne posvećuje poseban deo ravnopravnosti polova već se njihovo zalaganje za ravnopravnost polova može izvući iz osnovnih principa na kojima stranka počiva. Tako npr. DS ističe da su svi ljudi „rođeni jednaki s pravom da u svom životu ostvare

onaj maksimum sreće, uspeha i zadovoljstva koji zasluže svojim trudom. Niko ne može biti stavljen u neravnopravan položaj zbog svog pola, fizičkog izgleda, vere, svojih uverenja ili mesta u kome živi. Niko iz istog razloga ne može biti privilegovan“[19]. Takođe, iako se neposredno ne odnosi na učešće žena, programsko uverenje DS je participacija pod kojom podrazumevaju što veće učešće građana neposredno u procesu donošenja odluka, kao i kontroli rezultata. Važno je napomenuti da je jedan od organa stranke Forum žena koji se bavi položajem i pravima žena u društvu i ostvarivanjem prava žena u skladu sa evropskim standardima i konvencijama.

Na internet stranici DS mogu se pronaći i tri dokumenta koja se direktnije bave pitanjem rodne ravnopravnosti: Plan delovanja sa posebnim merama za podsticanje i unapređenje ravnomerne zastupljenosti žena i muškaraca u organima stranke, i prilikom predlaganja kandidata za izbore poslanika i odbornika za period 2010-2014. godine, Deklaracija protiv nasilja nad ženama u porodici[20], Deklaracija Foruma žena.

Plan delovanja donet je na sednici Glavnog odbora 2.10.2010. godine. Ovde se navode sledeći ciljevi odnosno zadaci u narednom periodu: postizanje ravnomerne zastupljenosti žena i muškaraca u organima stranke i ravnomerna zastupljenost prilikom predlaganja kandidata za izbore poslanika i odbornika. U dokumentu se ističe obavezujuća uloga Foruma žena u predlaganju posebnih i specijalnih mera za sve organe i organizacije stranke u kojima nije moguće postići ravnomernu zastupljenost, u praćenju primene izbornih zakona na svim nivoima o ravnomernoj zastupljenosti prilikom predlaganja kandidata, praćenju zakonodavstva i izrade predloga za izmene i dopune unutarstranačkih akata, kao i kampanja javnog zagovaranja za bolja zakonska rešenja kad je u pitanju kandidovanje za izbore odbornika i poslanika i, konačno, Forum žena ima obavezu sprovođenja informativnih kampanja unutar stranke (i u javnosti) o prednostima ravnomerne zastupljenosti u svim predstavničkim telima.

---

19 Program DS http://www.ds.org.rs/dokumenti/ds-program.pdf, str. 11.

20 Predlog deklaracije je podnela poslanička grupa DS 2007. godine i predložila da se ona usvoji na Prvom redovnom zasedanju u 2007. godini Narodne skupštine RS. Kako predlog deklaracije nije podnet u aktuelnom sazivu Narodne skupštine, ovde neće biti predmet analize.

U Deklaraciji foruma žena ističe se da će Forum raditi na pokretanju inicijativa koje će afirmisati prava i interese žena, ostvarivanju međunarodnih standarda u ostvarivanju ljudskih prava, posebno prava žena, političkoj edukaciji žena, ravnopravnoj zastupljenosti žena na mestima odlučivanja, uklanjanju diskriminacije i zalaganju za ostvarivanje pravne i ekonomske zaštite žena u tranziciji, zalaganju za prevenciju i sankcionisanju raznih oblika nasilja nad decom i ženama, saradnji sa političkim, humanitarnim, nevladinim i drugim srodnim nacionalnim i međunarodnim organizacijama.

O ravnopravnosti žena i muškaraca u programu **Socijalističke partije Srbije** govori se u delu o socijalnoj demokratiji. SPS ovde ističe zalaganje za smanjenje razlika u ekonomskom i društvenom statusu između polova i potpunu ravnopravnost u svim oblastima života. SPS se zalaže za politiku afirmativne akcije i prevazilaženje tradicionalnih shvatanja. Pored zalaganja za ravnopravnost u svim segmentima društva, SPS se protivi medijskoj diskriminaciji i degradaciji žena i zalaže za oštro sankcionisanje svih vidova zlostavljanja žena. SPS takođe kao jedan od svojih organa ima Forum žena (u daljem tekstu: FOŽ) koji predstavlja poseban oblik organizovanja i delovanja unutar SPS i koji radi na afirmaciji društvenog položaja žena, zaštite prava žena, porodice i polne ravnopravnosti. Članica Foruma žena ne mora biti članica SPS ukoliko prihvata Program i Statut SPS, kao i Program FOŽ, Programsku deklaraciju FOŽ i Pravilnik o organizaciji i delovanju foruma žena SPS[21] .

Program **Partije ujedinjenih penzionera Srbije** ne bavi se konkretnije ravnopravnošću polova jedino se ističe da se partija zalaže za stvaranje demokratske države u kojoj će ljudska prava (kao što su jednakost građana pred zakonom, ravnopravan položaj svih građana bez obzira na nacionalnu pripadnost, rasu, veru, pol, jezik, imovno stanje i političko uverenje) biti neotuđivi deo svakog pojedinca i činiti temelj države.

U delu programa pod nazivom „Prava žena" **G17 plus** ističe da je proces promena u društvu moguće ostvariti jedino ukoliko se u njega uključe svi akteri/akterke[22], bez obzira na pol, rasu i veru. G17 plus se

21 Program FOŽ i Programska deklaracija FOŽ u trenutku našeg istraživanja nisu bili dostupni na internet stranici SPS.

22 Deo Programa o pravima žena je jedini deo u Programu, ali i ostalim dokumentima gde se koristi rodno senzitivan jezik.

zalaže za princip jednakih mogućnosti za muškarce i žene. U programu se ističe poseban značaj donošenja i sprovođenja zakona koji imaju za cilj smanjenje nejednakosti i eliminaciju svih oblika diskriminacije. Evropska opredeljenja, ratifikacija međunarodnih sporazuma, konvencija i ugovora iz oblasti rodne ravnopravnosti jedan su od programskih prioriteta. U programu se posebno ističe zalaganje za poboljšanje ekonomskog položaja žena (jednake šanse, afirmativne mere, jednake plate za jednak rad), veći uticaj žena na odlučivanje (ne samo u političkom životu, već i u vodećim državnim, privatnim i neprofitnim organizacijama, minimum 30% manje zastupljenog pola) i brigu o porodici (rešavanje problema nasilja u porodici, a posebno nasilja nad ženama i decom, zaštita ženskog zdravlja, jačanje porodice). Pored Programa stranke, pitanja rodne ravnopravnosti zastupljena su i u dokumentu Afirmacija politike ravnopravnosti polova unutar stranke G17plus. U ovom dokumentu fokus je stavljen na organizovanje, vrednosti i platformu za dalji rad Ženske mreže, dobrovoljne organizacije koju čine članice G17plus, a koja je formirana 2004. godine. U dokumentu se pominje postojanje Odbora za rodnu ravnopravnost G17plus koji je formiran 2004. godine i koji čine žene i muškarci, članice i članovi stranke koji razmatraju akta i mehanizme za sprovođenje rodne politike u Srbiji. Interesantno je da o ovim organima stranke na internet stranici G17plus ne postoji više informacija. U dokumentima Ujedinjenih regiona Srbije nisu zastupljeni program i politika ravnopravnosti polova.

U programu **Saveza vojvođanskih Mađara** ističe se  da u društvenom delovanju i političkom angažmanu žene nisu ni sporedne ni podređene, niti ugroženi sloj. U organima i telima SVM-a, ističe se da se podjednako obezbeđuju mesta i muškarcima i ženama imajući u vidu sposobnosti, aktivnost i rezultate. Navodi se i da su u pogledu ljudskih karakteristika, i kao *homo politikusi* muškarci i žene ravnopravni partneri, a unutar organizacije SVM-a  ravnopravni ideološki drugovi.

U delu o demokratizaciji i ljudskim pravima programa **Liberalno-demokratske partije** „Drugačija Srbija“ ističe se da LDP svojom unutrašnjom organizacijom i delovanjem menja dosadašnji sistem vrednosti koji je uzrok rodne neravnopravnosti. LDP se zalaže za to da se pitanje rodne ravnopravnosti integriše u celokupno domaće zakonodavstvo i ističe da je smanjenje siromaštva bitan preduslov i za bolju poziciju žena u društvu. U okviru LDP deluje Komesarijat za ljudska prava koji

među ostalim ciljevima, ima za cilj da radi na ostvarivanju rodne ravnopravnosti. Kao poseban organ LDP ima Forum žena, kao i većina političkih partija. Na internet stranici LDP o Forumu žena mogu se naći izveštaji o pojedinim aktivnostima (npr Obeležavanje 8. marta, organizovanje humanitarnih akcija), dok se u Statutu LDP navodi da je Forum žena dobrovoljna organizacija u okviru LDP čiji je cilj uspostavljanje i održavanje rodne ravnopravnosti, unapređenje položaja žena u društvu i unutar LDP i ostvarivanje prava žena u skladu sa domaćim pravnim aktima, evropskim standardima i konvencijama. U Izbornom programu iz 2008. godine ističe se da su izvan LDP žene uglavnom svedene na pojavu i da položaj žene mora što pre da se promeni.

U programu **Srpske radikalne stranke** se rodna ravnopravnost samo pominje jedino u delu o zabrani diskriminacije gde se ističe da će SRS omogućiti uživanje prava i sloboda bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, pripadanje nekoj nacionalnoj manjini, imovno stanje i dr. Konkretniji odnos prema pitanju ravnopravnosti polova može se videti u dokumentu Plan delovanja sa posebnim merama za podsticanje i unapređenje ravnomerne zastupljenosti žena i muškaraca u organima stranke i prilikom predlaganja kandidata za izbore poslanika i odbornika. Plan je u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti polova Centralna otadžbinska uprava SRS usvojila 22.10.2010. Ovde se ističe da je jednakost polova fundamentalna civilizacijska vrednost. Ističe se zalaganje za ravnopravno učešće žena u svim aspektima društvenog života, pa tako i u političkom i javnom životu – u donošenju odluka i kreiranju politike na svim nivoima vlasti. SRS se zalaže za jednako vrednovanje rada muškaraca i žena što potvrđuje činjenica, kako navode, da se svake godine povećava procenat žena koje zauzimaju značajne pozicije i visoke funkcije u stranačkoj strukturi. Planom delovanja, Predsednički kolegijum je dobio zadatak da dva puta godišnje, a Centralna otadžbinska uprava da jednom godišnje, analiziraju situaciju u vezi sa ravnomernom zastupljenošću žena i muškaraca i sagledavaju rezultate preduzetih aktivnosti.

**Srpska napredna stranka** položaj žena razmatra jedino u kontekstu zaštite trudnica i porodilja, podrške i pomoći rađanju dece i unapređenja zdravlja žena u reproduktivnom dobu. Zanimljivo je primetiti da SNS, bar na osnovu informacija na internet stranici, nema Forum žena.

Rezultati na internet pretraživačima, međutim, pokazuju da ovaj Forum postoji (npr u SNS u Somboru) i da je moguće, na drugim stranicama naći, doduše malobrojna, saopštenja o nekim aktivnostima ovog organa.

**Demokratska stranka Srbije** u programu ne razmatra položaj žena u društvu. Jedini dokument na internet stranici ove stranke koji se odnosi na ravnopravnost polova jeste Plan delovanja sa posebnim merama za podsticanje i unapređenje ravnomerne zastupljenosti žena i muškaraca u organima stranke i prilikom predlaganja kandidata za izbor poslanika i odbornika. Plan je usvojen 25.11.2010. U ovom dokumentu se navodi da će se težiti ravnomernoj zastupljenosti žena, da će Predsedništvo prilikom utvrđivanja i vođenje kadrovske politike stranke voditi računa o ravnopravnosti polova uzimajući u obzir podatke o zastupljenosti polova u organima stranke, kao i o učešću u donošenju odluka. Predsedništvo takođe utvrđuje odgovarajuću zastupljenost žena i muškaraca u Savetu za kadrovska pitanja. Po potrebi Predsedništvo može da utvrdi kvote zastupljenosti polova na izbornim listama, a pri određivanju kandidata za članove Vlade i funkcionere u organima državne vlasti, javnim preduzećima i ustanovama Predsedništvo će voditi računa o ravnopravnosti polova.

U Programu **Nove Srbije** i Deklaraciji o delovanju žena NS se ističe da se NS zalaže za ravnopravnost i navodi da je razlika među polovima samo biološka. Nova Srbija ima dva saveta od kojih je jedan Savet žena. Članice Saveta žena NS su sve članice stranke, a savetom upravlja Skupština Saveta žena. U Deklaraciji o delovanju Saveta žena NS ističe se da će se Savet angažovati na podsticanju učešća članica NS u političkom životu. „Savet žena će poštovati osnovna načela stranke, zasnovana na tradicionalizmu i očuvanju osnovnih vrednosti – braka i porodice, dece i zaštitu morala“[23]. U Deklaraciji se, takođe, ističe da NS ne zasniva svoj rad „na pukim floskulama o zastupljenosti žena sa 30% na funkcijama“[24] već smatra da ne treba ograničavati učešće žena u organima upravljanja i na funkcijama. Glavni odbor NS je 12.12.2009. usvojio Pravilnik o radu Saveta žena Nove Srbije kojim se uređuju organizacija, ciljevi i načela rada, status, prava i dužnosti članica NS.

---

23 www.nova-srbija.org/onama/zenska_deklaracija.zip.

24 Isto.

## PRILOG II

## AMANDMANI PODNETI NA PREDLOG ZAKONA O RAVNOPRAVNOSTI POLOVA – SADRŽAJ I PODNOSIOCI AMANDMANA

Amandmani su podneti na sledeće članove Predloga zakona:

### *Član 1.*

– Pored diskriminacije po polu dodati i diskriminaciju po osnovu roda.

Podnosilac amandmana G17plus; amandman podnele zajedno tri narodne poslanice.

– Posle reči „uređuje se“ dodaju se reči „ravnopravnost žena i muškaraca“ (To je preciznija definicija sadržine Zakona u skladu sa članom 15 Ustava).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 2. stav 1*

– Reči „Ravnopravnost polova“ zamenjuju se rečima „rodna ravnopravnost“.

Podnosilac amandmana G17plus, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 2. stav 3*

– Briše se stav 3 (ne treba jer aludira da je ovaj zakon u suprotnosti sa drugim zakonima Republike Srbije).

Podnosilac amandmana DSS, amandman podnela narodna poslanica i narodni poslanik.

### *Član 2. stav 4*

– Posle reči „državni organi“ brišu se reči „organi autonomne pokrajine“ i menjaju rečima „organi autonomnih pokrajina“ (ima dve pokrajine).

Podnosilac amandmana DSS, amandman podnela narodna poslanica i narodni poslanik.

### *Član 3. stav 1*

– Reč „vode“ zamenjuje se rečju „razvijaju“ (to je termin koji koristi Ustav).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 3. stav 2*

– Reč „postizanje“ zameniti rečju „postojanje“, uz obrazloženje da je ravnopravnost postignuta, ali da treba očuvati njeno postojanje.

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

– Posle reči „podrazumeva“ brišu se reči „postizanje ravnopravnosti“ i menjaju se rečima „ravnopravno učešće“ (bolja formulacija).

Podnosilac amandmana DSS, amandman podnele dve narodne poslanice i narodni poslanik.

### *Član 4. stav 1*

– „Diskriminacija po osnovu pola je svako neopravdano diskriminisanje lica samo zbog toga što je muškog ili ženskog pola“.

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

– Diskriminacija po osnovu pola je svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti) koje ima za cilj ili posledicu da licu ili grupi lica oteža, ugrozi, onemogući ili negira priznanje, uživanje ili ostvarivanje ljudskih prava i sloboda u političkoj, ekonomskoj, društvenoj, kulturnoj, građanskoj, porodičnoj i drugoj oblasti“.

Podnosilac amandmana Za evropsku Srbiju, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 4. stav 2*

– Jezička intervencija, brisanje „ili bi se postupalo“.

Podnosilac amandmana Nova Srbija, amandman podnele dve narodne poslanice.

– Menja se i glasi „Diskriminacijom se smatra ako se lošije postupa prema licu koje je tražilo ili namerava da traži pravnu zaštitu od diskriminacije ili je ponudilo ili namerava da ponudi dokaze o diskriminatorskom postupanju.“

Podnosilac amandmana DSS, amandman podnela narodna poslanica i narodni poslanik

### *Član 4. stav 3*

– Posle reči „neopravdanom“ dodaju se reči „i nepotrebnom“ (preciznije definisanje diskriminacije).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 4. stav 3 tačka 1*

– Menja se i glasi „1) preduzeta mera nije u skladu sa zakonom“. (pojam „legitimni cilj“ koji se koristi u Zakonu nije precizan).

Podnosilac amandmana DSS, amandman podnela narodna poslanica i narodni poslanik.

### *Član 7.*

– Posle reči „mogućnosti polova“ dodaje se zapeta i tekst „kao i usvajanje posebnih mera za jačanje diskriminisanih grupa i za unapređivanje njihovog položaja“ (treba posebnim merama pružiti pomoć i osnaživanje diskriminisanim grupama).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 10. stav 1 posle tačke 1 dodaje se nova tačka*

– Definicija roda da se unese u Zakon.

Podnosilac amandmana Za evropsku Srbiju, amandman podnela narodna poslanica.

Identičan amandman podnela i narodna poslanica Nove Srbije.

Amandman kojim se prezicira korišćenje termina rod podnela i narodna poslanica G17plus.

### *Član 10. stav 1 tačka 8 menja se i glasi*

– „Poslodavac jeste pravno ili fizičko lice koje zapošljava odnosno radno angažuje jedno ili više lica“ (briše se deo koji glasi „osim organa vlasti“ jer je i država poslodavac).

Podnosilac amandmana Za evropsku Srbiju, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 10. stav 2*

– Briše se stav 2 (podrazumeva se ono što je napisano).

Podnosilac amandmana DSS, amandman podnele dve narodne poslanice i 1 narodni poslanik.

### *Član 11. stav 1*

– Posle reči „I po osnovu rada“ dodaju se reči „da se uklone razlike između normativnog i stvarnog položaja žena i muškaraca“ (jasnije definisanje politike jednakih mogućnosti i iskorenjavanja ekonomske nejednakosti između žena i muškaraca).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 13.*

– Menja se i glasi: „Poslodavac koji ima u radnom odnosu više od 100 zaposlenih na neodređeno vreme dužan je da usvoji plan mera za otklanjanje i ublažavanje neravnomerne zastupljenosti polova za svaku kalendarsku godinu, najkasnije do 31. januara.“

Amandman podnela Napred Srbijo SNS, dve narodne poslanice i pet narodnih poslanika.

### *Član 13. stav 1*

– Broj od 500 zaposlenih koji je uslov za usvajanje plana i mera za otklanjanje ili ublažavanje neravnopravnosti smanjiti na 100.

Podnosilac amandmana Za evropsku Srbiju, amandman podnela narodna poslanica.

– Broj od 500 zaposlenih koji je uslov za usvajanje plana i mera za otklanjanje ili ublažavanje neravnopravnosti smanjiti na 50.

Podnosilac amandmana Nova Srbija, amandman podnela narodna poslanica.

Amandman u vezi sa smanjivanjem broja zaposlenih sa 500 na 50 podnela i narodna poslanica SVM.

Amandman za smanjenje broja zaposlenih na 50 podnela i narodna poslanica Za evropsku Srbiju.

Amandman iste sadržine (smanjivanje broja zaposlenih sa 500 na 50) podneli i jedna poslanica i jedan poslanik DSS.

### *Član 13. stav 3*

– Brisati stav jer ne treba opterećivati poslodavce nepotrebnim administriranjem (kontrolu planova treba da vrši inspekcija rada, a ne da poslodavci dostavljaju izveštaje Ministarstvu).

Podnosilac amandmana DSS, amandman podnela narodna poslanica i narodni poslanik.

### *Član 14.*

– Norma koja ublažava obavezu „nastoje da“ formuliše se kao „obavezni su“.

Podnosilac amandmana G17 plus; amandmane podnele 2 narodne poslanice G17 plus i jedna poslanica Za evropsku Srbiju.

Identičan amandman podnela i narodna poslanica Nove Srbije.

Amandman iste sadržine podnela i narodna poslanica SRS.

– Organi javne vlasti obezbediće zastupljenost manje zastupljenog pola od najmanje 30% u svakoj organizacinoj jedinici, na rukovodećim mestima i u organima upravljanja i nadzora.

Podnosilac amandmana LDP, amandman podnela narodna poslanica.

Identičan amandman podnela i narodna poslanica SVM.

– „Organi javne vlasti dužni su da obezbede zastupljenost manje zastupljenog pola od najmanje 30% u svakoj organizacionoj jedinici na rukovodećim mestima u organima upravljanja i nadzora“.

Podnosilac amandmana Za evropsku Srbiju, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 14. stav 1*

– Posle reči „od najmanje“ broj „30%“ menja se brojem „50%“. (30% je diskriminacija i treba staviti 50%).

Podnosilac amandmana DSS, amandman podnele dve narodne poslanice i dva narodna poslanika.

### *Član 14.*

– Menja se i glasi „Organi javne vlasti treba da obezbede zastupljenost manje zastupljenog pola od najmanje 30% u svakoj organizacionoj jedinici, na rukovodećim mestima i u organima upravljanja nadzora“.

Podnosilac amandmana SNS, dve narodne poslanice i pet narodnih poslanika.

### *Član 15.*

– Jezička intervencija „osim“ može promeniti značenje norme.

Podnosilac amandmana Nova Srbija, amandman podnele dve narodne poslanice.

### *Član 16. stav 2*

– Posle reči „roditeljstva“ dodaju se reči „ usklađivanje porodičnih i profesionalnih odnosa“ (zaštita trudnica i majki).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 17.*

– Posle reči „pol“ dodaju se reči „u svim fazama radnog veka“.

Podnosilac amandmana SRS, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 17. (novi 18.)*

– Posle člana 17. dodati novi član „Vrednovanje kućnog rada“ koji glasi „Nezaposleno lice koje nije zdravstveno osigurano po bilo kom drugom osnovu, stiče pravo na zdravstveno osiguranje po osnovu rada u kući (vođenje domaćinstva, staranje o deci i ostalim članovima porodice, rad na poljoprivrednom imanju i sl.). Sredstva za ove namene obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije.“

Podnosilac amandmana DSS, amandman podnele dve narodne poslanice i jedan narodni poslanik.

### *Član 18. stav 1*

– Reči „čini zaposleni prema drugom zaposlenom“ zamenjuju se rečima „čine međusobno povezana lica“ (obuhvata ne samo diskriminaciju prema zaposlenom već i drugim licima, npr. student profesor, zaposleni mušterija).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 18. stav 2*

– Menja se i glasi „ukoliko zaposleni smatra da je izložen uznemiravanju, seksualnom uznemiravanju ili seksualnom ucenjivanju, pisanim putem obaveštava poslodavca ili inspekcijsku službu i traži efikasnu zaštitu“ (preciznija je predložena formulacija).

Podnosilac amandmana DSS, amandman podnele dve narodne poslanice i dva narodna poslanika.

– Posle reči „poslodavaca“ dodaje se zarez i reči „državni organi, nadležni za kontrolu primene zakona“ (izmenom se obezbeđuje dodatna pravna sigurnost diskriminisanih).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

– Posle stava 2 dodaju se stavovi 3 i 4 koji glase: „U slučaju da poslodavac blagovremeno ne obezbedi efikasnu zaštitu zaposlenom, on ima pravo da prekine sa radom. Poslodavac nema prava da zaposlenog koji prekine sa radom iz razloga navedenih u prethodnom stavu, pozove na disciplinsku odgovornost, ili bilo koju drugu odgovornost“ (dodatna pravna sigurnost za diskriminisanog).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

***Član 19.***

– Norma koja ublažava obavezu „treba da nastoje“ formuliše se kao „obavezni su“.

Podnosilac amandmana G17 plus amandmane podnele dve narodne poslanice G17 plus i jedna narodna poslanica Za evropsku Srbiju.

Identičan amandman podnela i narodna poslanica Nove Srbije.

Identičan amandman podnela i narodna poslanica SRS.

– „Poslodavac je dužan da u jednom ciklusu stručnog usavršavanja ponudi najmanje 30% mesta manje zastupljenom polu, odnosno broj mesta proporcionalno učešću tog pola u ukupnom broju zaposlenih u organizacionoj jedinici u kojoj se vrši obuka“.

Podnosilac amandmanama SVM amandman podnela narodna poslanica.

– Posle reči „zastupljenom polu“ reči 30%“ menjaju se rečima „50%“.

Podnosilac amandmana DSS; amandman podnele dve narodne poslanice i dva narodna poslanika.

***Član 19.***

– Menja se i glasi: Poslodavac treba da u jednom ciklusu stručnog osposobljavanja ili obuke ponudi manje zastupljenom polu 30% mesta, odnosno broj mesta proporcionalno učešću tog pola u ukupnom broju zaposlenih kod poslodavca ili u organizacionoj jedinici za koju se vrši obuka, odnosno stručno usavršavanje“.

Podnosilac amandmana SNS, dve narodne poslanice i pet narodnih poslanika.

***Član 21.***

– Norma koja ublažava obavezu „treba da nastoje“ formuliše se kao „obavezni su“.

Podnosilac amandmana G17 plus amandmane podnele dve narodne poslanice G17 plus i jedna narodna poslanica Za evropsku Srbiju.

Identičan amandman podnela i narodna poslanica Nove Srbije.
Identičan amandman podnela i narodna poslanica SRS.

### *Član 21. stav 1*

– Posle reči „obezbediti najmanje“ broj „30%“ menja se brojem „50%“.

Podnosilac amandmana DSS, amandman podnele dve narodne poslanice i dva narodna poslanika.

### *Član 21.*

– Menja se i glasi: „Sindikati i udruženja poslodavaca treba da nastoje da, prilikom obrazovanja odbora za pregovore u skladu sa zakonom kojim se uređuje rad, obezbede najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola, odnosno broj predstavnika manje zastupljenog pola proporcionalno učešću tog pola u članstvu u sindikatima i udruženjima poslodavaca“.

Podnosilac amandmana SNS, dve narodne poslanice i pet narodnih poslanika.

### *Član 22.*

– Menja se i glasi „Nacionalna služba za zapošljavanje donosi svake druge godine program za podsticanje zapošljavanja i samozapošljavanja manje zastupljenog pola. Program iz stava 1 ovog člana sadrži mere i aktivnosti za podsticanje žena koje su bez zaposlenja duže od 2 godine. Programom za podsticanje samozapošljavanja žena obrazuju se:1) Garantni fond za poslovnu pomoć; 2) Fond za kreditiranje ženskog preduzetništva; 3) Služba za profesionalno savetovanje, obuku i stručno usavršavanje; 4) Služba za pružanje saveta u oblasti poslovnih finansija. Dodatna sredstva za programe iz stava 2 ovog člana obrazuju se iz budžeta Repšublike Srbije, donacija i drugih izvora.“

Podnosilac amandmana DSS, amandman podnele dve narodne poslanice i jedan narodni poslanik.

### *Član 22. stav 4*

– Uz dodatno obrazovanje i obuke dodati posebno podršku za višestruko marginalizovane žene.

Podnosilac amandmana G17 plus; amandman podnela narodna poslanica.

– Posle reči „na tržištu rada“ stavlja se zapeta i dodaju se reči „izdvajanjem budžetskih sredstava u korist polne ravnopravnosti“ (izdvajanje sredstava je doprinos politici jednakih mogućnosti).

Podnosilac amandmana SRS; amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 23. stav 2*

– Posle reči „roditelji“ dodaju se reči „kao i osoba sa invaliditetom, izbeglih i raseljenih lica“ (jednakost žena u pogledu socijalne zaštite podrazumeva i posebne mere za socijalno najugroženije kategorije).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 24.*

– Član 24. menja se i glasi „Prilikom ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu zabranjena je diskriminacija na osnovu pola. Republika Srbija u okviru sistema zdravstvene zaštite i sistema zdravstvenog osiguranja obezbeđuje posebne mere zdravstvene zaštite za žene kojima se unapređuje reproduktivno zdravlje žena. Posebne mere zdravstvene zaštite podrazumevaju i: 1) savetovanje i obrazovanje u vezi sa planiranjem porodice, 2) pružanje svih zdravstvenih usluga koje su u funkciji planiranja porodice, 3) prevenciju i lečenje teških obolenja posebno prisutnih kod žena“ (zalaganje protiv diskriminacije žena i promovisanje materinstva).

Podnosilac amandmana SRS; amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 24. stav 2*

– Posle reči žena dodaju se reči „i muškaraca“ (ravnopravnost podrazumeva oba pola).

Podnosilac amandmana DSS, amandman podnele dve narodne poslanice i dva narodna poslanika.

### *Član 25. stav 1*

– Menja se i glasi „Ustanove socijalne i zdravstvene zaštite dužne su da organizaciju rada i raspored radnog vremena prilagode potrebama korisnika“ (obavezu usklađivanja radnog vremena potrebama korisnika treba proširiti sa dečijih ustanova i na ove ustanove).

Podnosilac amandmana DSS, amandman podnele dve narodne poslanice i dva narodna poslanika.

### *Član 25. stav 2*

– Dodaje se stav 2 koji glasi „Na organizaciju rada o rasporedu radnog vremena ustanova iz stava 1 ovog člana saglasnost daju i drugi nadležni državni organi (ministarstvo zdravlja, lokalna samouprava) nadležni za njihovo funkcionisanje“ (radno vreme tih ustanova nije njihova stvar već se o tome mora odlučivati zajedno sa nadležnim ministarstvom.

Podnosilac amandmana SRS, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 28. stav 3*

– „Pravo žene da odluči da li će roditi dete koje je začeto“.

Podnosilac amandmana G17 plus, amandmane podnele dve narodne poslanice.

– „Diskriminacijom se ne smatraju mere kojima se podstiče rađanje i posebne mere zaštite i unapređenja reproduktivnog zdravlja žena i pravo žene da odluči da li će roditi dete koje je začeto“.

Podnosilac amandmana SVM, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 28. posle stava 2 dodaje se novi stav*

– „Žena slobodno odlučuje o rađanju“ (to već prepisuje i porodični zakon).

Podnosilac amandmana Za evropsku Srbiju, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 29. stav 2 tačka 2*

– Dejstvo odredbe se proširuje na sve žrtve nasilja u porodici, a ne samo na žene.

Podnosilac amandmana Nova Srbija, amandman podnele dve narodne poslanice.

– Posle reči „zbrinjavaju“ briše se reč „žena“ (žrtve nasilja nisu samo žene već i deca i muškarci i svaka žrtva treba da uživa zaštitu).

Podnosilac amandmana DSS, amandman podnele dve narodne poslanice.

Isti amandman podnela i SRS; amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 29. stav 3*

– Reči „svesti javnosti“ zamenjuju se rečima „javne svesti“ (jezička intervencija).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 30. stav 1*

– Posle reči „zasnovane na polu“, dodaju se reči „osim ako su u pitanju specijalizovane obrazovne ustanove i profesije (vojne i verske škole npr.) u kojima uspešno ostvarivanje namene postojanja može da zavisi od pripadnosti polu“.

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 31. stav 1*

– Reč „vaspitanje“ zamenjuje se rečju „obrazovanje“.

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 31. stav 2*

– Zarez i reči „oslobađanja od stereotipa zasnovanih na polu i predrasuda zasnovanih na polu“, zamenjuju se rečima „ponašanja i delovcanja sa ciljem sprečavanja svakog vida diskriminacije zasnovanog na polnim razlozima“ (reči stereotip i predrasude nisu primerene zakonskim tekstovima).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 32.*

– Norma koja ublažava obavezu „nastoje da“ formuliše se kao obavezujuće pravilo.

Podnosilac amandmana G17 plus; amandmane podnele dve narodne poslanice G17plus i jedna narodna poslanica Za evropsku Srbiju.

Identičan amandman podnela i narodna poslanica Nove Srbije.

– Ovlašćeni predlagač predložiće najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola prilikom imenovanja članova upravnih odbora i nadzornih organa u javnim službama.

Podnosilac amandmana LDP, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 32.*

– Menja se i glasi „Ovlašćeni predlagač dužan je da nastoji da predloži najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola prilikom imenovanja članova upravnih i nadzornih organa u javnim službama“.

Podnosilac amandmana SNS – amandman podnele dve narodne poslanice i pet narodnih poslanika.

### *Član 32. stav 1*

– Posle reči „predložiti najmanje“ broj „30%“ menja se brojem „50%).

Podnosilac amandmana DSS, amandman podnele dve narodne poslanice i jedan narodni poslanik.

– Reči „dužan je da nastoji da predloži“ zamenjuju se rečju „predlaže“.

Podnosilac amandmana SRS, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 33. stav 1*

– Reči „svoje kulture, tradicije i“ zamenjuju se rečju „svog“.

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 34. stav 1*

– Broj od 500 zaposlenih koji je uslov za usvajanje plana i mera za otklanjanje ili ublažavanje neravnopravnosti smanjiti na 100.

– Pored dužnosti poslodavca da usvoji plan dodati i obavezu da sprovodi plan.

Podnosilac amandmana G17 plus, amandmane podnela narodna poslanica.

Identičan amandman podnele još dve narodne poslanice.

– Brišu se reči „da nastoje“ (norma treba da bude imperativna jer to doprinosi primeni zakona da ne ostane mrtvo slovo na papiru).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

– Reči „za devojčice i žene“ zamenjuju se rečima „manje zastupljenog pola“ (korektnije je koristiti termin manje zastupljeni pol ako je Zakon o ravnopravnosti polova).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 34. stav 2*

– Brisati odredbe stava 2, jer bi svako sportsko društvo moralo imati i ženski klub (bokseri kao primer).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 34. stav 3*

– Norma koja ublažava obavezu „nastoje da“ formuliše se kao obavezujuće pravilo.

Podnosilac amandmana G17 plus; amandmane podnele dve narodne poslanice G17plus i jedna narodna poslanica Za evropsku Srbiju.

– Brisati odredbe stava 3 jer ne postoji obaveza da u upravama sportskih društava bude kvota za žene (fudbal, boks).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 34. stavovi 1, 2 i 3*

– Reči „nastoje da“ brišu se u svim stavovima, kako Zakon ne bi bio mrtvo slovo na papiru (norme treba da budu kategoričke).

Podnosilac amandmana SNS – amandman podnele dve narodne poslanice i pet narodnih poslanika.

### *Član 35. stav 1*

– „Političke stranke dužne su da ženama i muškarcima obezbede jednake uslove za rad na ostvarivanju stranačkog programa i mogućnosti za napredovanje koje neće zavisiti od njihove polne pripadnosti“.

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 35.*

– Definišu obaveze političkih stranaka, sindikata i udruženja građana na polju rodne ravnopravnosti (usvajanje plana za postizanje ravnomerne zastupljenosti u organima stranke).

Podnosilac amandmana Za evropsku Srbiju, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 36.*

– Briše se ceo član (biračko pravo je definisano Ustavom i zakonom o izborima pa ga ovde ne treba pominjati).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

*Član 37. stav 1*

– Da se izostavi upućivanje na zakone koji regulišu izbore, a u vezi sa obezbeđivanjem prava na kandidovanje za sve funkcije i sve nivoe vlasti.

Podnosilac amandmana SVM, amandman podnela narodna poslanica.

*Član 37. posle stava 2 novi stav*

– „Ravnopravnost polova obezbeđuje se u toku sprovođenja izbornog postupka kroz sastav i rad organa za sprovođenje izbora, u skladu sa propisima kojima se uređuju izbori".

Podnosilac amandmana Za evropsku Srbiju, amandman podnela narodna poslanica.

*Član 37. stav 2*

– Menja se i glasi „Ravnopravnost polova obezbeđuje se prilikom kandidovanja za izbore na sve funkcije, imenovanja i aktivnog učešća u donošenju odluka i kreiranju politike na svim nivoima vlasti" (ravnopravnost treba da bude u svim sferama političkog života i na svim nivoima na kojima se vodi politika).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podnela narodna poslanica.

*Član 38. stav 1*

– Predloženo brisanje jer je to regulisano Ustavom i drugim zakonima.

Podnosilac amandmana SRS, amandman podnela narodna poslanica.

*Član 38. stav 2*

– „Prilikom izbora ili imenovanja delegacija koje predstavljaju Republiku Srbiju mora se obezbediti ravnopravno predstavljanje polova u sastavu delegacija. Sastav delegacija čini najmanje 30% manje zastupljenog pola".

Podnosilac amandmana SVM, amandman podnela narodna poslanica.

– Posle reči „najmanje“ broj „30%“ zamenjuje se brojem „50%“.

Podnosilac amandmana DSS, amandman podneli dve narodne poslanice i jedan narodni poslanik.

– Stav 2 menja se i glasi: „Prilikom izbora ili imenovanja delegacija koje predstavljaju Republiku Srbiju sastav delegacija mora da čini najmanje 30% lica manje zastupljenog pola u skladu sa međunarodnim standardima“.

Podnosilac amandmana SRS, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 38. stav 3*

– Stav 3 menja se i glasi „Odredbe stava 2 ovog člana primenjuju se i na međunarodnu saradnju koju ostvaruju autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave u skladu sa Ustavom i zakonom propisanim nadležnostima“.

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 39.*

– Obaveze organa lokalne samouprave i formiranje lokalnog tela za ravnopravnost polova.

Podnosilac amandmana G17 plus, amandmane podnele dve narodne poslanice G17 plus i jedna narodna poslanica Za evropsku Srbiju.

Identičan amandman podnela i narodna poslanica Nove Srbije.

Identičan amandman podnela i narodna poslanica Za evropsku Srbiju.

Amandman koji se odnosi na formiranje tela za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou i navođenje osnovnih nadležnosti ovog tela podnela i narodna poslanica SVM.

– Član 39. menja se i glasi: „Jedinica lokalne samouprave u okviru svojih nadležnosti vodi politiku jednakih mogućnosti. Organi lokalne samouprave podstiču i unapređuju ravnopravnost polova, donose posebne mere i preduzimaju aktivnosti za unapređenje jednakih mogućnosti. U jedinici lokalne samouprave se obrazuje telo ili imenuje lice za ravnopravnost polova. Telo ili lice za ravnopravnost polova predlaže mere i aktivnosti za ostvarivanje politike jednakih mogućnosti na području jedinice lokalne samouprave i ima savetodavnu ulogu u sprovođenju rešenja za ostvarivanje

ciljeva ovog zakona. U procesu usvajanja razvojnih planova i drugih odluka organi jedinica lokalne samouprave razmatraju mere i aktivnosti koje predlaže telo ili lice za ravnopravnost polova. Statutom jedinice lokalne samouprave bliže se uređuje izbor, sastav, nadležnost i način rada tela ili lica za ravnopravnost polova“.

Podnosilac amandmana DSS, dve narodne poslanice i jedan narodni poslanik.

### *Član 39. stav 3*

– Reč „razmatraju“ zamenjuje se rečju „podstiču“ (lokalne samouprave treba aktivno da podstiču mehanizme za rodnu ravnopravnost).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 42. stav 1 se menja*

– Monitoring ostvarivanja rodne ravnopravnosti „Udruženja građana imaju pravo da prate ostvarivanje ravnopravnosti polova i ukazuju na diskriminaciju, kao i da sastavljaju izveštaje o svojim nalazima.“

Podnosilac amandmana SVM, amandman podnela narodna poslanica.

– Menja se i glasi „Udruženja građana koja nisu utemeljena prema sklonostima ka istom polu, imaju pravo da prate ostvarivanje ravnopravnosti polova, da ukazuju na diskriminaciju i da stavljaju i objavljuju izveštaje o svojim nalazima“.

Podnosilac amandmana SRS, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 49. stav 2*

– Brisanje odredbe koja na diskriminatora prenosi teret dokazivanja za diskriminaciju, jer je to suprotno pravnoj tradiciji i praksi.

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 51.*

– Posle člana 51. dodaje se nova glava Obaveze organa vlasti (Narodna skupština dodate nadležnosti usvajanje Rezolucije o ravnoprav-

nosti polova i formiranje stalnog radnog tela u Narodnoj skupštini, obaveze Vlade i ministarstava prvenstveno vezane za posebne mere, sastavljanje izveštaja o ravnopravnosti, obaveze organa lokalne samouprave nadležnosti i formiranje lokalnog tela).

Podnosilac amandmana Za Evropsku Srbiju, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 51. stav 3*

– Reči „ministar nadležan“ zamenjuju se rečima „Ministarstvo nadležno“ (ministarstvo, a ne ministar je državni organ).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podnela narodna poslanica.

### *Član 52. posle stava 1 novi stav*

– „Ministarstvo nadležno za poslove ravnopravnosti polova podnosi najmanje jednom godišnje izveštaj o stanju zaštite i unapređenja ravnopravnosti polova nadležnom odboru Narodne skupštine“.

Podnosilac amandmana LDP, amandman podnela narodna poslanica.

– Dodaje se novi stav 4 koji glasi „Ministarstvo nadležno za poslove ravnopravnosti polova dužno je da dostavi Izveštaj o sprovođenju zakona Odboru za ravnopravnost polova Narodne skupštine Republike Srbije najkasnije do 31. januara tekuće godine za prethodnu godinu“ (praćenje primene zakona nije stvar NVO kojima zakon to pravo garantuje već pre svega skupštinskog odbora).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 53. stavovi 1 i 2*

– Reči „od 10 000 do 100 000“ zamenjuju se rečima“ od „800 000 do 1 000 000 dinara“ (uskladiti sa sankcijama u Zakonu o radu).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

– Reči „od 5 000 do 15 000“ zamenjuju se rečima“ od „40 000 do 50 000 dinara“ (uskladiti sa sankcijama u Zakonu o radu).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 54. na stavove 1, 2 i 3*

– Reči „od 10 000 do 100 000“ zamenjuju se rečima“ od „800 000 do 1 000 000 dinara“ (uskladiti sa sankcijama u Zakonu o radu).

Podnosilac amandmana, SRS amandman podneo narodni poslanik.

– Reči „od 5 000 do 25 000“ zamenjuju se rečima“ od „400 000 do 500 000 dinara“ (uskladiti sa sankcijama u Zakonu o radu).

Podnosilac amandmana SRS amandman podneo narodni poslanik.

– Reči „od 5 000 do 25 000“ zamenjuju se rečima“ od „40 000 do 50 000 dinara“ (uskladiti sa sankcijama u Zakonu o radu).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

### *Član 55.*

– Reči „od 5 000 do 25 000“ zamenjuju se rečima“ od „40 000 do 50 000 dinara“ (uskladiti sa sankcijama u Zakonu o radu).

Podnosilac amandmana SRS, amandman podneo narodni poslanik.

# Četvrti deo

# ANALIZA PROCESA USVAJANJA ZAKONA IZ OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Jelena Lončar
Vukašin Pavlović
Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

# ANALIZA PROCESA USVAJANJA ZAKONA IZ OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

## UVODNE NAPOMENE

Ekološka pitanja postaju danas osnovna politička (Gorz, 1982) i kulturna pitanja svakog modernog društva. Kako bi se zaštitila životna sredina, neophodno je zajedničko suočavanje sa ekološkim izazovima (v. Torbica, 2010) na nekoliko nivoa.

Jedan deo ekoloških izazova sa kojima se savremena društva suočavaju ima globalni karakter i može se rešavati samo na najširem međunarodnom planu, saradnjom sa svim državama oko pitanja kao što su klimatske promene i globalno zagrevanje (više u Gidens, 2010 i Pavlović 2011a), oštećenja ozonskog omotača, genetički inženjering i sl.

Drugi nivo je nivo saradnje i rešavanja pitanja ekološke politike i strategije zaštite, kao i ekoloških standarda i procedura uspostavljenih na nivou Evropske Unije (Milić, 2009). Implementacija evropskih normi i zakonodavstva u oblasti zaštite životne sredine jedan je od imperativa za Srbiju u kojoj su decenijama ova pitanja bila na marginama državne i političke aktivnosti. To nije važno samo zbog procesa evropskih integracija Srbije, nego i zbog toga da se ne bi lutalo u pogledu proverenih standarda i procedura.

Treći nivo je regionalni nivo saradnje na prostoru Zapadnog Balkana, jer se mnogi problemi zaštite mogu lakše i celovitije rešavati ako se sarađuje sa susedima (v. Teokarević, 2005). To pogotovu važi za zaštitu vodotokova i rečnih slivova reka koje protiču kroz dve ili više zemalja regiona, kao i za zaštitu u pogledu aerozagađenja, radioaktivnog zračenja u slučaju akcidenata na nuklearnim centralama, i sl.

Četvrti nivo je unapređenje ekološke politike na nivou države Srbije (Nadić i Repak, 2011), koji se odnosi kako na koncipiranje sveobu-

hvatnog sistema zaštite životne sredine, tako i na podizanje kapaciteta države za formulisanje i vođenje kvalitetne ekološke politike, kao i na stvaranje povoljnijih uslova za njenu realizaciju.

Peti nivo je lokalni, to jest onaj koji uključuje kako institucije lokalne samouprave, tako i civilno društvo i građane.

Dugotrajni periodi krize kroz koje prolazi Srbija ozbiljno ugrožavaju njene ekološke resurse i potencijale zbog čega je neophodno uspostaviti čvršće i odgovornije veze i saradnju u trouglu koji čine država i politika, na jednoj, ekonomija i tržište, na drugoj, i građani i civilno društvo, na trećoj strani.

Na tom poslu ima i mesta i potrebe za aktivnost svih.

Kada je reč o državi (Pavlović i Stojiljković, 2010) najvažniju normativno-zakonsku ulogu, po prirodi stvari, ima parlament (Pavlović i Orlović, 2007), to jest Narodna skupština Srbije. Posebnu ulogu o izjašnjavanju povodom predloga Vlade i poslaničkih amandmana ima skupštinski Odbor za zaštitu životne sredine.

Uloga Vlade kao i njenog resornog Ministarstva za zaštitu životne sredine u pripremanju predloga zakona, donošenju uredbi i drugih podzakonskih akata, kao i u implementaciji zakona i sprovođenju definisane ekološke politike u Srbiji od presudnog je značaja za realizaciju normi i procedura iz ove oblasti (Carter, 2004).

Izuzetno je značajna i uloga lokalne samouprave u rešavanju mnogih praktičnih pitanja zaštite životne sredine, od deponija za odlaganje smeća i recikliranja otpada, do obezbeđenja zdrave vode za piće, zaštite šuma i drugih zelenih površina, i dr.

Posebno važnu ulogu u podizanju ekološke svesti, ekološke etike i kapaciteta za ekološku akciju i ponašanje ima, kod nas još uvek nedovoljno razvijeno, civilno društvo (Žarden, 1996; Pavlović, 1996; Pavlović, 2009). Tu se ne misli samo na klasično shvaćene nevladine organizacije, nego uopšte na inicijative građana i organizacije civilnog društva različitog tipa, kao i na neke važne oblasti i institucije društvenog života, kao što je oblast obrazovanja, od predškolskog uzrasta do univerziteta (Pavlović, 2011), oblast zdravstva i zdravstvene zaštite, aktivnosti sindikata, crkve i drugih religijskih organizacija i zajednica, kao i ostalih institucija civilnoga društva.

Za bolje odnose čoveka i društva prema prirodi izuzetno je važan koncept održivog razvoja koji povezuje ekološku sa ekonomsko-razvojnom i socijalnom dimenzijom (Đukić, 2011).

* * *

Predmet ovog teksta je analiza procesa donošenja zakona iz oblasti zaštite životne sredine s ciljem da ispita koliko su institucije vlasti, a pre svega direktno izabrani predstavnici građana u Narodnoj skupštini, posvećene ekološkim pitanjima.

U oblasti zaštite životne sredine, predmet analize biće usvojeni zakoni u oblasti zaštite životne sredine u sazivu Narodne skupštine od 11.06.2008. godine. U ovom periodu usvojen je 21 zakon iz ove oblasti. Četrnaest zakona je usvojeno tokom 2009. godine, a sedam u 2010. godini. U drugoj polovini 2008. godine, kao i u prvoj polovini 2011. godine nije usvojen nijedan zakon iz oblasti zaštite životne sredine.

| U 2009. godini usvojeni su sledeći zakoni: | U 2010. godini usvojeni su: |
|---|---|
| 1. Zakon o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i o njegovom uništavanju<br>2. Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti<br>3. Zakon o upravljanju otpadom<br>4. Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja<br>5. Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini<br>6. Zakon o zaštiti vazduha<br>7. Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda<br>8. Zakon o zaštiti prirode<br>9. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu<br>10. Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu<br>11. Zakon o biocidnim proizvodima<br>12. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine<br>13. Zakon o hemikalijama<br>14. Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine | 1. Zakon o meteorološkoj i hidrološkoj delatnosti<br>2. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode<br>3. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o hemikalijama<br>4. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o biocidnim proizvodima<br>5. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini<br>6. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom<br>7. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu |

Predloge svih navedenih zakona razmatrao je i Odbor za zaštitu životne sredine Narodne skupštine što je bio jedan od kriterijuma za određivanje predmeta analize.

Svi zakoni usvojeni tokom 2009. godine, osim Zakona o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i o njegovom uništavanju koji je usvojen na sednici Narodne skupštine 11.05.2009. godine i Zakona o fondu za zaštitu životne sredine koji je usvojen 31.08.2009. godine, usvojeni su na sednici Narodne skupštine 12.05.2009. godine. Svi zakoni usvojeni 2010. godine usvojeni su na sednici Narodne skupštine 23.11.2010. godine. Osim Zakona o meteorološkoj i hidrološkoj delatnosti, svi zakoni iz oblasti zaštite životne sredine usvojeni u 2010. godini su zakoni o izmenama i dopunama zakona donetih 2009. godine.

Podnosilac svih razmatranih predloga zakona bila je Vlada.

Po hitnom postupku usvojeno je 11 zakona: Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, Zakon o zaštiti vazduha, Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o biocidnim proizvodima, Zakon o hemikalijama, Zakon o meteorološkoj i hidrološkoj delatnosti i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode.

Imajući u vidu da narodni poslanici nisu birani imenom i prezimenom, već da su građani na izborima glasali za određene političke stranke, odnosno njihove izborne liste, važno je pre same analize zakonodavnog procesa, razmotriti predizborna obećanja političkih stranaka, odnosno njihove programske dokumente na osnovu kojih su dobili poverenje građana. Kasnijim upoređivanjem programskih stavova i ponašanja poslaničkih grupa u zakonodavnom procesu, pokušaćemo da utvrdimo relevantnost političkih programa, odnosno, da odgovorimo na pitanje da li je na osnovu stranačkih programa moguće predvideti ponašanje narodnih poslanika u parlamentu. Cilj je da proverimo koliko su narodni poslanici odgovorni građanima koji su ih izabrali i koliko zakoni i politike usvojeni u parlamentu reflektuju izbornu volju građana.

S obzirom na veliki broj zakona usvojenih u ovoj oblasti, nije izvodljivo detaljno analiziranje procesa usvajanja svakog od njih. Razlozi za to su kako potreba za preglednosti i razumljivosti teksta, tako

i suštinski imajući u vidu da, bar kada je o ekološkim zakonima reč, nema ključnih razlika u pristupu i ponašanju predlagača zakona, narodnih poslanika, niti nadležnog odbora. Imajući to u vidu, nakon dela teksta koji se bavi zastupljenošću ekoloških pitanja u programima političkih partija, posvetićemo se analizi procesa usvajanja dva najvažnija, moglo bi se reći, sistemska zakona iz oblasti zaštite životne sredine: Zakona o zaštiti prirode i Zakona o zaštiti vazduha. S obzirom na to da je Zakon o zaštiti prirode pretrpeo izmene i dopune 2010. godine, i ovaj, treći zakon će biti uključen u detaljniju, kvalitativnu analizu. U cilju izvođenja generalnijih zaključaka, za preostale zakone je urađena kvantitativna analiza koja se nalazi u prilogu na kraju teksta.

## ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U PROGRAMIMA POLITIČKIH STRANAKA

S obzirom na to da je Vlada bila predlagač svih zakona iz oblasti zaštite životne sredine i da je Demokratska stranka glavni stožer vladajuće koalicije, a time i najodgovornija i najzaslužnija za donošenje ekoloških zakona, posebno je interesantno analizirati program ove stranke. Međutim, u programu DS zaštita životne sredine se uopšte ne pominje. Ova stranka u svom programu ističe da je priroda njihove stranačke politike u korišćenju ekspertskog znanja gde god je to moguće što znači da se pitanja konkretnih društvenih oblasti ne raspravljaju u stranačkom programu, nego u stručnim telima stranke i podložna su neprekidnom osavremenjavanju i dopunama. Nekoliko rečenica je posvećeno ekologiji jedino u Izbornom programu iz 2007. godine gde se ističe da kvalitet prirodne sredine u kojoj živimo određuje i kvalitet našeg svakodnevnog života zbog čega je potrebno formiranje i sprovođenje uspešnije ekološke politike, podizanje nivoa ekološke svesti, ratifikacija svih međunarodnih konvencija i sporazuma kojima se unapređuje zaštita životne sredine i ubrzano uvođenje evropskih standarda.

SPS u svom programu naglašava da je pitanje zaštite životne sredine jedno od najdominantnijih političkih, socijalnih, kulturnih, obrazovnih, zdravstvenih pitanja u društvu. SPS ističe spremnost, sposobnost i odgovornost da odgovori na potrebe građana za zdravom životnom sredinom i ekološki odgovornim politikama. SPS obećava da će podržavati aktivnosti ekoloških pokreta i organizacija nevladinog i ne-

profitnog sektora koji pokazuju interes za stvarno rešavanje ekoloških problema u zemlji i čija je delatnost usmerena ka zaštiti životne sredine i na unapređivanju biodiverziteta i da će se zalagati za razvoj održive i ekološki prihvatljive poljoprivredne proizvodnje. U programu se ukazuje na štetnost genetski modifikovane hrane. Ističe se i značaj energetske efikasnosti, ekološkog obrazovanja i povećanja ekološke svesti građana. Takođe, poput većine parlamentarnih političkih stranaka, SPS podržava aktivnosti državnih organa i institucija koje vode ka približavanju ekološkim standardima Evropske unije.

Partija ujedinjenih penzionera Srbije (PUPS) se u svom programu zalaže za sprovođenje ekološke politike, koja će obezbediti da svaki građanin ima pravo na zdrav život i zaštitu svog okruženja, racionalno korišćenje prirodnih resursa i potpuno uklanjanje uzroka degradacije i upropašćavanja životne sredine. PUPS naglašava da zakonodavstvo u ekološkoj sferi treba uskladiti sa evropskim i svetskim standardima.

U programu G17 plus ističe se da građani imaju pravo na zdravu životnu sredinu. Ekološki održiv ekonomski razvoj i podizanje ekološke svesti građana ciljevi su navedeni u programu ove stranke. Pored toga, G17 plus se zalaže za ostvarenje sledećih ciljeva: pokretanje inicijativa od značaja za usklađeni održivi razvoj lokalne zajednice, regiona i republike, u skladu sa opšte prihvaćenim ekološkim principima; pokretanje inicijativa za poboljšanje kvaliteta života ljudi, posebno promovisanje zdrave životne sredine; pokretanje inicijativa za ustanovljavanje građanske odgovornosti i obezbeđivanje odgovarajuće naknade štete koje su prouzrokovale aktivnosti opasne za životnu sredinu; pokretanje inicijativa da se predvide određena sredstva i mere kojima bi se sprečile aktivnosti opasne za životnu sredinu i koja bi obezbedila da se životna sredina vrati u prethodno stanje; pokretanje aktivnosti kojima bi se omogućio rad stalnih postrojenja za odlaganje i recikliranje otpada, posebno opasnog otpada; pokretanje aktivnosti za zaštitu, upravljanje i planiranje pejzažima; pokretanje aktivnosti kojima bi se očuvala divljač i prirodna staništa; pokretanje inicijativa od značaja za povezivanje aktivnosti istovrsnih udruženja u zemlji i inostranstvu; pokretanje inicijativa od značaja za razvoj prozvodnje zdrave hrane, prema nadležnim institucijama u opštini i republici; pokretanje inicijativa za unapređivanje znanja kako svojih članova, tako i građana. S obzirom na to da se ova stranka transformisala u Ujedinjene regione Srbije, potrebno je

istaći da u njihovim dokumentima o regionalizaciji i decentralizaciji Srbije nije ostavljen prostor za ekološka pitanja.

Savez vojvođanskih Mađara (SVM) ističe u programu da podržava one ekološke mere koje su u skladu sa važećim međunarodnim normama i sporazumima i u tom cilju požuruje saradnju zainteresovanih u očuvanju ekološke ravnoteže Vojvodine, izradu, potpisivanje i sprovođenje takvih sporazuma. SVM se zalaže za momentalno ukidanje prodaje olovnih goriva, selektivno sakupljanje i preradu otpada, prirodnu proizvodnju biljaka i ekološko obrazovanje.

Nesumnjivo najrazvijeniji program iz oblasti zaštite životne sredine ima Liberalno demokratska partija. Iako ekološka pitanja ne zauzimaju značajno mesto u programskim dokumentima ove stranke, LDP je oformio Savet za zaštitu životne sredine, energetiku i saobraćaj, stručno telo koje priprema, definiše i sistematizuje politike LDP-a u oblastima zaštite životne sredine, energetike i saobraćaja. U okviru Saveta, LDP je formirao poseban Odbor za zaštitu životne sredine koji ima 11 članova. U cilju upoznavanja građana sa stanjem životne sredine, podsticanjem građana da aktivno učestvuju u procesu donošenja planova i programa koji imaju uticaja na životnu sredinu, kao i u cilju uticaja na zakonski i institucionalni okvir za efikasno upravljanje zaštitom životne sredine, Savet je postavio brojne dokumente na svoju internet stranicu poput: „Upravljanje zaštitom životne sredine“, „Klimatske promene– izazovi mogućnosti“, „Privreda i zaštita životne sredine“ u kojima se građani mogu upoznati sa problemima u životnoj sredini i rešenjima, stavovima i predlozima politika LDP-a.

U programu Srpske radikalne stranke značajan deo posvećen je kvalitetnom nivou zaštite i unapređenja životne sredine. Zaštita životne sredine se posmatra pre svega u kontekstu ekonomije i ekonomskog razvoja. Naime, SRS ističe da su investitori ti koji treba da preuzmu odgovornost za obavezu ispunjenja preventivnih mera zaštite životne sredine. Oni smatraju da mere zaštite treba definisati još u planiranju i izgradnji i da je potrebno definisati načelnu obavezu da se uređenje prostora, korišćenje prirodnih bogatstava, biljnog i životinjskog sveta, određeno prostornim i urbanističkim planom (kao i drugim planovima), vrši uz očuvanje i unapređenje prirodnih bogatstava, obezbeđenje zaštite prirodnih dobara, očuvanje biološke raznovrsnosti, određivanje mere zaštite od udesa i elementarnih nepogoda širih razmera. Uloga države

je da daje saglasnost za sprovođenje ovih mera i obezbedi sredstva za obezbeđivanje i podsticanje mera prevencije i sanacije u zaštiti životne sredine u zemlji. Ova sredstva treba obezbediti od poreza na cigarete, plastičnu ambalažu, pesticide, motorna vozila i sl., kao i iz sredstava investicije za objekte za koje je propisana obaveza izrade analize uticaja na životnu sredinu. Takođe je moguće, preusmeravanjem dela budžetskih sredstava obezbediti dodatna sredstva za ove potrebe, na primer eliminacijom budžetskih potrošača poput raznih udruženja iz komunističkih vremena. Izvor bi mogao biti i porez na zastarele i prljave tehnologije čime bi se njihovi korisnici stimulisali na njihovu zamenu, kao i iz naplaćenih kazni za nepridržavanje propisanih pravila zaštite životne sredine.

Zaštita životne sredine i očuvanje prirodnih resursa i baštine, odnosno put ka održivom razvoju jedan je od opštih načela Srpske napredne stranke. U programskom dokumentu „Bela knjiga – programom do promena" ističe se da je održivi razvoj, održivo korišćenje energije i drugih resursa, održiva industrijska aktivnost cilj SNS, koji će se ostvariti sledećim aktivnostima: 1. prevazilaženje i adekvatan odgovor na sve izazove, a kroz mere predostrožnosti, predviđanja i sprečavanja rizika, novog vrednovanja životne sredine, promene u načinu ponašanja i potrošnje; 2. praćenje i usaglašavanje politike i zakonodavstva EU, kroz usaglašavanje preko 300 zakonskih akata i 80 glavnih direktiva; 3. institucionalna organizovanost u oblasti životne sredine i poboljšanje efikasnosti inspekcija; 4. podsticaji za investiranje i stvaranje mogućnosti za otvaranje zelenih poslova, kao i formiranje Nacionalnog tela za sprovođenje projekata mehanizma čistog razvoja. Posebna pažnja u programu SNS poklanja se dobrobiti životinja i održivom korišćenju prirodnih resursa. Takođe se ukazuje na značaj sistemske edukacije na svim nivoima, „zelenih" tehnologija, procene uticaja privrednih delatnosti na životnu sredinu, kao i na značaj intenzivnijeg uključivanja u međunarodne inicijative i saradnju u cilju razmene iskustava, transfera znanja, tehnologija i investicija u životnu sredinu. SNS obećava građanima da će poštovati odredbe programa „Natura 2000" i zalagati se za stvaranje mreže zaštićenih zona, što je pogodan okvir za očuvanje biodiverziteta u lokalnim i regionalnim oblastima. SNS je pripremila i Program za održivo rešavanje problema u oblasti zaštite životne sredine u cilju razvoja moderne politike u ovoj oblasti i prostornog planiranja u Republici Srbiji tokom sledeće dekade. Program omogućava

održivo korišćenje prirodnih resursa, održivi razvoj uz očuvanje, zaštitu i unapređenje životne sredine i života građana Republike Srbije. Takođe, jedan od saveta ove stranke bavi se zaštitom životne sredine – Savet za prirodne resurse, zaštitu životne sredine i održivi razvoj. Iako je nesumnjivo velika pažnja ukazana zaštiti životne sredine u programu ove stranke, treba imati u vidu da je program usvojen u drugoj polovini 2011. godine tako da tek u sledećem mandatu možemo očekivati i pratiti njegovo ispunjavanje. U ovaj saziv Narodne skupštine, narodni poslanici SNS izabrani su kao članovi Srpske radikalne stranke. Iako je poslanička grupa „Napred Srbijo" formirana praktično neposredno nakon izbora, 8. septembra 2008. godine, prvi programski dokument koji je SNS donela jeste upravo Bela knjiga.

Demokratska stranka Srbije takođe ukazuje na značaj zdrave životne sredine. DSS se u svom programu zalaže za donošenje Nacionalne strategije održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara, za ubrzano donošenje zakona u skladu sa evropskim standardima, kao i za ratifikovanje međunarodnih konvencija iz ove oblasti. Takođe se ističe značaj izrade potpunog katastra zagađivača za teritoriju cele republike, kao i uspostavljanja monitoringa kvaliteta vazduha, vode i zemljišta u skladu sa pravilima Evropske agencije za životnu sredinu. U programu se posebno ukazuje na problem komunalnog i opasnog otpada, na potrebu za povećanjem broja zaštićenih područja i jačanjem čuvarske službe. Ova stranka se zalaže i za strožu kontrolu industrijskih zagađivača i povećanje broja inspektora za zaštitu životne sredine, uz istovremeno pooštravanje kaznene politike u oblasti zaštite životne sredine i proširenje broja obveznika koji plaćaju taksu za zagađivanje. Ističe se i neophodnost jačanja saradnje državnih institucija koje se bave zaštitom životne sredine sa nevladinim sektorom, kako u procesu donošenja nove zakonske regulative i realizacije zajedničkih projekata, tako i u pogledu informisanja javnosti i razvijanja ekološke svesti građana.

Nova Srbija je pored Demokratske stranke jedina parlamentarna stranka koja u svom programu ne ostavlja prostor za zaštitu životne sredine.

* * *

Iako političke stranke na različite načine u svojim programskim dokumentima prilaze problemu zaštite životne sredine, većina njih jasno ističe zalaganje za usaglašavanjem zakonodavstva sa zakonodavstvom

EU i evropskim standardima u ovoj oblasti. Pravne tekovine EU sadrže preko 200 ključnih pravnih akata koji pokrivaju kako horizontalno, tako i sektorsko zakonodavstvo (kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, kvalitet vode, zaštita prirode, kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom, hemikalije, klimatske promene, zaštita od buke i civilna zaštita). Vlada Republike Srbije je 9. oktobra 2008. godine usvojila Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku Uniju, dokument koji objedinjuje sva dokumenta i akcione planove neophodne za proces evropskih integracija i sadrži prikaz obaveza po poglavljima koje je potrebno realizovati u periodu do 2012. godine[25]. Obaveze se odnose na zakonodavne aktivnosti (prenošenje i implementacija propisa EU u domaće zakonodavstvo), jačanje institucionalnih i administrativnih kapaciteta i iskazivanje finansijskih potreba. Takođe, nakon podnošenja zahteva za članstvo u EU, Srbija je dobila zadatak da odgovori na Upitnik Evropske komisije na osnovu koga bi trebalo da se proceni spremnost Srbije da postane kandidat za članstvo[26]. Poglavlje 27 Upitnika posvećeno je zaštiti životne sredine. Kako bi pripremila odgovore na iscrpna pitanja sadržana u Upitniku, jedan od zadataka Srbije bio je da usvoji zakone iz oblasti zaštite životne sredine koji će biti u skladu sa direktivama i propisima EU. Imajući ovo u vidu, može se zaključiti da političkim strankama ne ostaje mnogo prostora za samostalno predlaganje načina uređenja zaštite životne sredine. S obzirom na to da se sve političke stranke, osim SRS zalažu za članstvo Srbije u EU, razumno je očekivati da se u parlamentu rasprava vodi oko stepena usklađenosti odredaba predloga zakona sa evropskim standardima i mogućnosti za bolju implementaciju istih.

## ANALIZA PROCESA USVAJANJA ZAKONA

### ZAKON O ZAŠTITI PRIRODE – Analiza procesa usvajanja zakona

Zakon o zaštiti prirode usvojen je na sednici Narodne skupštine 12. maja 2009. godine. Zakon ima 135 članova i sadrži 17 poglavlja: Osnovne odredbe, Zaštita prirode, Zaštićena prirodna dobra, Postupak

---

25 Prva revizija ovog dokumenta rađena je krajem 2009. godine.
26 www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/upitnik/odgovori_na-upitnik_ek.zip

proglašavanja zaštićenih prirodnih dobara, Planiranje i upravljanje zaštićenih područja, Zaštita i očuvanje divljih vrsta, Zaštita pokretnih zaštićenih prirodnih dokumenata, Organizacija zaštite prirode, Znak zaštite prirode, Finansiranje zaštite prirode, Čuvanje zaštićenih područja, Dokumenti zaštite prirode, Pristup informacijama i učešće javnosti, Nadzor, Nadležnost za rešavanje o žalbi, Kaznene odredbe i Prelazne i završne odredbe.

Predlog zakona Vlada je podnela Narodnoj skupštini 17. februara 2009 godine. Vlada je dostavila Predlog zakona sa predlogom da se donese po hitnom postupku. Za donošenje po hitnom postupku navedena su tri razloga: 1. Raštrkanost pravne regulative tj. odredaba koje se odnose na zaštitu prirode (stari Zakon o zaštiti životne sredine iz 1991. godine, novi Zakon o zaštiti životne sredine iz 2004. godine, neujednačenost kaznenih odredbi, neujednačenost u procedurama i sl.); 2. Obaveze koje proizilaze iz međunarodnih konvencija, i direktiva EU, na osnovu kojih je potrebno doneti podzakonska akta; 3. Sprečavanje mogućih sankcija od strane međunarodnih institucija. Stvorenim pravnim osnovom u ovom zakonu koji se odnosi na promet, pre svega prekogranični ugroženih biljnih i životinjskih vrsta, ispunjava se npr. obaveza iz Implementacionionog akta CITES konvencije, odnosno direktive EU 338/97, u protivnom bile bi moguće i određene konsekvence od strane sekretarijata konvencije – suspenzija Republike Srbije.

Nekoliko meseci pre podnošenja Predloga zakona Narodnoj skupštini, Nacrt zakona je bio dostupan javnosti na davanje primedaba, predloga i sugestija od 07. do 16. oktobra 2008. godine od kada se nalazio na sajtu Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja. U toku rada na zakonu, kao i u toku javne rasprave dati su i izneti predlozi i sugestije od strane stručnih organizacija, udruženja i nevladinih organizacija koji su i ugrađeni u tekst zakona. Javna rasprava je sprovedena od 07. do 16. oktobra 2008. godine.

### *Obrazloženje predloga zakona:*

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona je član 97. tačka 9 Ustava Republike Srbije, prema kome Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem zaštite i unapređenja životne sredine.

Odredbe ovog zakona odnose se na utvrđivanje i procenu stanja, pojava i procesa u prirodi i predelu, zaštitu prirodnih dobara; uspostavljanje sistema praćenja prirodnih vrednosti i zaštićenih prirodnih dobara; sprovođenje mera zaštite prirode i predela.

Kao osnovne razloge za donošenje zakona predlagač je naveo potrebu za zaštitom, očuvanjem i unapređivanjem biološke (genetičke, specijske, ekosistemske), geološke i predeone raznovrsnosti, kao i dobrobiti životinja, usklađivanje ljudskih aktivnosti, ekonomskih i društvenih razvojnih planova, programa, osnova i projekata sa održivim korišćenjem obnovljivih i neobnovljivih prirodnih vrednosti i resursa i dugoročnim očuvanjem prirodnih ekosistema i prirodne ravnoteže, održivim korišćenjem/ upravljanjem prirodnim resursima i dobrima, obezbeđivanje njihove funkcije uz poštovanje načela očuvanja prirodnih vrednosti i ravnoteže prirodnih ekosistema, blagovremeno sprečavanje ljudskih aktivnosti i delatnosti koje mogu dovesti do trajnog osiromašenja biološke i predeone raznovrsnosti, kao i poremećaja sa negativnim posledicama u prirodi, utvrđivanje i praćenje stanja u prirodi kao i unapređenje stanja narušenih delova prirode i predela.

Pitanja zaštite, očuvanja prirode i njene biološke i predeone raznovrsnosti do donošenja ovog zakona bila su uređena Zakonom o zaštiti životne sredine, međutim, ovaj zakon uređuje pitanja zaštite prirode samo načelno. Kako je zaštita prirode jedna od osnovnih oblasti u zaštiti životne sredine i kako se konstantno pogoršava stanje prirodnih staništa i ugrožavaju brojne vrste divlje flore i faune, javila se potreba za donošenjem zakona koji bi ova pitanja uredio detaljno i sveobuhvatno.

Sledeći razlog je usaglašavanje sa međunarodnim normama. Predložena zakonska rešenja su izraz usklađivanja sa međunarodnim obavezama koje proizilaze iz ratifikovanih međunarodnih ugovora u oblasti zaštite biodiverziteta: Konvencije o biološkoj raznovrsnosti, Konvencije o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje flore i faune (CITES), Konvencije o zaštiti kulturne i prirodne baštine, Konvencije o močvarama koje su od međunarodnog značaja, posebno kao prebivalište ptica močvarica, kao i direktivama EU o zaštiti prirode. U postupku izrade Nacrta zakona uzete su u obzir i odredbe ratifikovanih konvencija, i to: Konvencija o zaštiti migratornih vrsta, Konvencija o zaštiti evropske divlje flore i faune, Karpatske konvencije.

Predlagač je kao cilj Predloga zakona o zaštiti prirode istakao usaglašavanje sa Zakonom o zaštiti životne sredine i drugim propisima kojima se reguliše održivo korišćenje prirodnih resursa i dobara i planiranje i uređenje prostora i naveo da se predloženim zakonskim rešenjem ne menja bitno režim u oblasti zaštite prirode, već se unapređuje sistem upravljanja prirodom i njenim vrednostima i uspostavlja osnov za očuvanjem prirode.

### *Izveštaji Odbora*

Zakonodavni odbor je na sednici 27.03.2009. razmotrio Predlog zakona i u svom izveštaju istakao da je Predlog zakona u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije.

Odbor za zaštitu životne sredine je na sednici 27.03.2009. godine većinom glasova (8 glasova za, 6 uzdržan) predložio Narodnoj skupštini da prihvati Predlog zakona u načelu. Mišljenje su izdvojili Vitomir Plužarević (SRS), Radiša Ilić (SRS), Radica Jocić (SRS), Milan Dimitrijević (DSS), Milica Vojić-Marković (DSS) i Saša Maksimović (SNS), članovi Odbora.

Odbor za evropske integracije je na sednici održanoj 20.03.2009. razmotrio Predlog zakona i predložio Narodnoj skupštini da ga prihvati, u načelu. Mišljenje su izdvojili Momir Marković (SRS) i Radica Jocić (SRS), članovi Odbora.

### *Amandmani narodnih poslanika*

Na predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su ukupno 65 amandmana. Od 65 amandmana, 11 su podneli narodni poslanici vladajuće koalicije, a 54 narodni poslanici opozicije. Narodni poslanik DS Ljiljana Zdravković podnela je dva amandmana; devet amandmana je podneo narodni poslanik PUPS-a Siniša Stamenković, jedan amandman je podneo narodni poslanik Kenan Hajdarević (LDP), dok su preostalih 53 amandmana podneli narodni poslanici SRS.

Zakonodavni odbor je na osnovu člana 148. stav 2 Poslovnika Narodne skupštine, odbacio, kao nepotpun, Amandman na član 67. Predloga zakona, koji je podneo narodni poslanik Dragan Živkov.

| Podnosilac amandmana | Podneti amandmani | |
|---|---|---|
| | Broj amandmana | Procenat |
| Stranke vladajuće većine | | |
| DS | 2 | 3.07 |
| PUPS | 9 | 13.85 |
| Opozicione stranke | | |
| LDP | 1 | 1.54 |
| SRS | 53 | 81.54 |
| Ukupno | 65 | 100 |

Amandmani su podneti na ukupno 49 od 135 članova zakona odnosno na oko 36% članova zakona. Najviše amandmana podneto je na član 4. Predloga zakona – ukupno sedam amandmana. Od sedam amandmana na član 4, šest su podneli narodni poslanici SRS, a jedan narodni poslanik DS. Na član 11. podneta su tri amandmana koja su podneli narodni poslanici SRS.

Ako pogledamo koliko je bilo amandmana na pojedine delove zakona, možemo uočiti da je najviše amandmana bilo u 4. delu Predloga zakona: Planiranje i upravljanje zaštićenih područja koji obuhvata članove od 51. do 71. U ovom delu narodni poslanici podneli su 11 amandmana. Po jedan amandman podneli su narodni poslanici PUPS i LDP, dok su ostale amandmane podneli narodni poslanici SRS. Najmanje amandmana bilo je na 3. deo Predloga zakona: Zaštićena prirodna dobra koji obuhvata članove 27. do 41. U ovom delu podnet je samo jedan amandman na član 29. koji je podneo narodni poslanik SRS. Amandmana nije bilo na delove zakona: Finansiranje zaštite prirode (član 107-109.) i Kaznene odredbe (član 125-130.).

### *Analiza podnetih amandmana*

Amandmani SRS: Amandmani narodnih poslanika SRS odnosili su se pretežno na preciziranje formulacija u pojedinim članovima Predloga zakona, a ne i njihovo suštinsko menjanje. Najveći broj amandmana narodnih poslanika ove poslaničke grupe (ukupno 20) odnosilo se na zamenu reči „upravljač“ rečju „upravnik“. Amandmani su podneti sa obrazloženjem da je reč „upravnik“ višeslojna i osim funkcije upravljanja sadrži i funkciju aktivnog staranja nad procesima koji su u vremenu i zadatom prostoru promenljivi i vrlo krhki, odnosno sa objašnjenjem da upravljač

upravlja procesom i sredstvom, a upravnik, procesima i sredstvima. Pored preciziranja formulacija i jezičkih korekcija veliki broj amandmana imao je za cilj depersonalizaciju ovlašćenja i jačanje institucije ministarstva nasuprot ministru. Naime, 17 amandmana narodnih poslanika SRS odnosilo se na zamenu reči „ministar“ rečju „ministarstvo“. Amandmani su podneti sa obrazloženjem da u skladu sa stavom SRS ove poslove treba da obavlja Ministarstvo kao nadležni državni organ, a ne ministar kao pojedinac. Takođe, jedan od ciljeva amandmana SRS je veća centralizacija što se primećuje u amandmanu na član 133. u kome se ističe da poslove zaštite prirode i prirodnih dobara treba da obavlja isključivo Zavod za zaštitu prirode Srbije sa sedištem u Beogradu nasuprot predloženom rešenju da za ove poslove na teritoriji AP Vojvodina bude nadležan Pokrajinski zavod za zaštitu prirode sa sedištem u Novom Sadu.

Amandmani PUPS: Amandmani narodnih poslanika PUPS-a imali su za cilj pojašnjavanje određenih termina koji se koriste u zakonu (npr. definisanje termina „upravljač zaštićenog prirodnog dobra“), pojednostavljivanje procedura, produženje vremenskog roka za usaglašavanje sa zakonom i brisanje određenih članova odnosno stavova Predloga zakona kao neadekvatnih ili suvišnih zbog toga što su te oblasti već regulisane drugim zakonima ili drugim članovima istog zakona.

Amandmani DS: Narodni poslanici DS podneli su dva amandmana i oba su imala za cilj usaglašavanje sa drugim članovima Predloga zakona ili sa drugim zakonima.

Amandmani LDP: Amandman narodnog poslanika LDP imao je za cilj povećanje roka za prijavu štetnog događaja.

### *Glasanje o amandmanima*

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine prihvatili su tri amandmana narodnih poslanika: jedan koji je podneo narodni poslanik Radiša Ilić (SRS) i dva amandmana koje je podnela narodni poslanik Ljiljana Zdravković (DS). Ovi amandmani postali su sastavni deo predloga zakona. Pored ova tri amandmana Vlada je prihvatila još jedan amandman narodnog poslanika Siniše Stamenkovića (PUPS).

Takođe, Narodna skupština je, većinom glasova (od 128 prisutnih narodnih poslanika, 121 je glasao za, a 7 nije glasalo) prihvatila Amandman narodnog poslanika Siniše Stamenkovića na član 131. Predloga zakona.

Od usvojena četiri amandmana, tri su podneli narodni poslanici vladajuće koalicije i jedan narodni poslanik opozicije.

## *Usvojeni amandmani*

| |
|---|
| Amandman I<br>Na član 4. tačka 45 koji je podneo Radiša Ilić, narodni poslanik poslaničke grupe Srpske radikalne stranke:<br>U članu 4. tačka 45) menja se i glasi:<br>„45) oštećenje prirode jeste pojava nastala usled menjanja prirodnih procesa u tolikoj meri da je narušena prirodna ravnoteža ili su uništene prirodne vrednosti. Oštećenje prirode može biti uzrokovano prirodnim i veštačkim procesima pojavama i nepogodama (klizišta, odroni, zemljotresi, poplave, požari itd.);”<br>Obrazloženje: Smisao amandmana je preciznija formulacija navedenog termina. Pored prirodnih razloga za nastajanje oštećenja mogu biti i veštački razlozi (vojni poligoni, pucanje brane na hidroelektranama i slično). |
| Amandman II<br>Na član 111. koji je podnela Ljiljana Zdravković, narodni poslanik poslaničke grupe Za evropsku Srbiju:<br>U članu 111. stav 1. reči: „Narodna skupština” zamenjuju se rečju “Vlada”.<br>Obrazloženje: Predloženim Amandmanom vrši se usaglašavanje sa članom 2. Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, koji je u skupštinskoj proceduri, a kojim je utvrđeno da Vlada Republike Srbije donosi Nacionalnu strategiju održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara, odnosno da sve strategije iz oblasti zaštite životne sredine donosi Vlada. |
| Amandman III<br>Na član 133. koji je podnela Ljiljana Zdravković, narodni poslanik poslaničke grupe Za evropsku Srbiju<br>U članu 133. stav 5 menja se i glasi:<br>„Zavod za zaštitu prirode Srbije ne može da otuđuje imovinu, vrši statusne promene, ni da zapošljava nove radnike od dana stupanja na snagu ovog zakona do osnivanja zavoda iz stava 1. ovog člana.”<br>Obrazloženje: Predloženim Amandmanom vrši se usaglašavanje sa stavom 1. člana 133. Predloga zakona. |
| Amandman IV<br>Na član 131. koji je podneo Siniša Stamenković, narodni poslanik poslaničke grupe Partije ujedinjenih penzionera Srbije (PUPS):<br>U članu 131. stav 6. reči „tri meseca” zamenjuju se rečima „godinu dana”.<br>Obrazloženje: Rok od tri meseca isuviše je kratak da bi se upravljači zaštićenih prirodnih dobara upoznali i uskladili upravljanje zaštićenim prirodnim dobrom u skladu sa odredbama ovog zakona. |

Nijedan od usvojenih amandmana ne menja suštinski zakon. Cilj amandmana bio je preciziranje formulacije člana ili usklađivanje sa

drugim zakonima ili članovima istog ili produžavanje roka za usklađivanje sa zakonom.

### *Usvajanje zakona*

Narodna skupština je većinom glasova (od 127 prisutnih narodnih poslanika, 124 su glasala za, a tri nisu glasala), usvojila Predlog zakona o zaštiti prirode, u celini. Proces od predlaganja do usvajanja zakona trajao je tri meseca.

Zanimljivo je primetiti da su za usvajanje zakona glasala 124 narodna poslanika uprkos tome što na Predlog zakona nije bilo amandmana koji bi suštinski promenili izgled zakona. Narodni poslanici opozicije nisu glasali za usvajanje Predloga zakona, uprkos tome što su praktično samo narodni poslanici SRS podneli amandmane na Predlog koji je podnela Vlada.

## ZAKON O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O ZAŠTITI PRIRODE – Analiza procesa usvajanja zakona

Godinu dana nakon usvajanja Zakona o zaštiti prirode Vlada Srbije je podnela Narodnoj skupštini predlog zakona o izmenama i dopunama ovog zakona. Vlada je Predlog zakona utvrdila na sednici 28. septembra 2010. godine sa predlogom da se i ovaj zakon donese po hitnom postupku.

Donošenje zakona po hitnom postupku Vlada je obrazložila potrebom da se spreče i umanje štetne posledice po građane, privredna društva, druge organe i organizacije, proglase nova zaštićena područja, donosu novi podzakonski akti u skladu sa međunarodnim konvencijama i direktivama EU i uspostave ekološke mreže zaštićenih područja.

Predlog zakona postavljen je na sajt ministarstva. Predlagači zakona nisu sproveli javnu raspravu smatrajući da Predlog zakona ne menja bitno uređenje nekog pitanja iz oblasti zaštite prirode.

Zakon je usvojen dva meseca nakon podnošenja Predloga zakona, na sednici Narodne skupštine 23. novembra 2010. godine. Zakon ima 59 članova.

Predlog zakona je rezultat jednogodišnjih iskustava Srbije u sprovođenju Zakona o zaštiti prirode i preporuka odnosno zahteva određenih međunarodnih činilaca, pre svega eksperata tvining projekta NATURA 2000, koji se za Republiku Srbiju realizuje sredstvima Evropske komisije.

Predlogom zakona se mnoge procedure u izradi i donošenju dokumenata i akata zaštite prirode pojednostavljuju i skraćuju, procedure se definišu jasnije i preciznije, i postiže se usaglašavanje propisa Republike Srbije sa zakonodavstvom EU. Pojedini pojmovi, dokumenta i akti se preciznije određuju, uvodi se ocena prihvatljivosti kao poseban instrument za licenciranje programa, projekata i planova sa stanovišta njihovog uticaja na ekološki značajna područja. Predlogom zakona se takođe teži smanjivanju i lakšem rešavanju konflikata različitih interesnih strana, efikasnijem rešavanju pitanja obeštećenja za zabranu i ograničenje prava korišćenja, jačanju prava, ovlašćenja i odgovornosti upravljača zaštićenih područja, bližem određenju namena iz pojedinih izvora finansiranja i učvršćenju sistema ubiranja naknada za korišćenje zaštićenih područja. Takođe, izmenama i dopnama Zakona o zašiti prirode, sistem zaštite prirode Republike Srbije se prilagođava i priprema za primenu glavnih propisa EU u oblasti zaštite prirode – Direktive o pticama i Direktive o staništima.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode izmenjene su i dopunjene odredbe Zakona iz poglavlja: značenje izraza, planiranje, uređenje i korišćenje prostora, prirodnih resursa i zaštićenih područja, uslovi zaštite prirode u planovima, osnovama i programima, obaveze nosioca projekta i korisnika prirodnih resursa, predmet zaštite, zaštićena područja, ekološka mreža, ekološki značajna područja, očuvanje ekološki značajnih područja, postupak proglašavanja zaštićenih prirodnih dobara, upravljanje i korišćenje zaštićenih područja, zaštita i očuvanje divljih vrsta, organizacija zaštite prirode, čuvanje zaštićenih područja, dokumenti zaštite prirode i kaznene odredbe.

### *Izveštaji odbora*

Zakonodavni odbor je na sednici 14.10.2010. razmotrio Predlog zakona i u svom izveštaju istakao da je Predlog zakona u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije.

Odbor za zaštitu životne sredine je na sednici 21.10.2010. odlučio većinom glasova da predloži Narodnoj skupštini da prihvati Predlog

zakona u načelu. Mišljenje su izdvojili Vitomir Plužarević (SRS) i Radiša Ilić (SRS), članovi Odbora.

Odbor za evropske integracije je na sednici održanoj 19.10.2010. razmotrio Predlog zakona i predložio Narodnoj skupštini da ga prihvati, u načelu.

### *Amandmani narodnih poslanika*

Na predlog ovog zakona narodni poslanici su podneli ukupno 30 amandmana. Od ukupno 30 amandmana, osam su podneli narodni poslanici DS, odnosno narodni poslanik Ljiljana Zdravković, jedan amandman je podneo narodni poslanik SPS Dejan Radenković, 13 amandmana su podneli narodni poslanici DSS i osam narodni poslanici SRS. Dakle, narodni poslanici vladajuće koalicije podneli su devet amandmana, dok su preostalih 21 amandman podneli narodni poslanici opozicije.

Narodni poslanik Dejan Radenković, podneo je i amandman na član 28. koji je naknadno povukao.

| Podnosilac amandmana | Podneti amandmani | |
|---|---|---|
| | Broj amandmana | Procenat |
| Stranke vladajuće većine | | |
| DS | 8 | 26.67 |
| SPS | 1 | 3.33 |
| Opozicione stranke | | |
| DSS | 13 | 43.33 |
| SRS | 8 | 26.67 |
| Ukupno | 30 | 100 |

Od 59 članova Predloga zakona, narodni poslanici podneli su amandmane na ukupno 19 članova odnosno na oko 32% Predloga zakona. Najviše amandmana podneto je na član 4. – četiri amandmana. Narodni poslanici SRS i DSS podneli su istovetne amandmane na članove 13. i 28.

### *Analiza podnetih amandmana narodnih poslanika*

Amandmani DS: Amandmani narodnih poslanika DS imali su za cilj preciziranje odredaba Predloga zakona, usklađivanje sa Direktivom EU o staništima, adekvatnije upravljanje i praćenje stanja ekološke mreže, kao i decentralizaciju stručnih poslova zaštite prirode.

Amandmani DSS: Amandmani narodnih poslanika DSS imali su za cilj veće uključivanje javnosti odnosno sprovođenje javne rasprave pre propisivanja postupaka, sadržine, rokova i načina sprovođenja ocene prihvatljivosti, isključivanje jedinica lokalne samouprave iz sprovođenja ocene prihvatljivosti zbog nedovoljnih kapaciteta, usklađivanje sa procedurama EU o uspostavljaju ekološke mreže NATURA 2000, skraćivanje roka za podnošenje izveštaja o stanju prirode, preciziranje odredaba i ispravljanje jezičkih grešaka, kao i brisanje pojedinih odredaba sa obrazloženjem da su u Zakonu o zaštiti prirode data bolja rešenja.

Amandmani SRS: Amandmani narodnih poslanika SRS imali su za cilj preciziranje odredaba, izmenu pojedinih odredaba usaglašenih sa projektom NATURA 2000 sa obrazloženjem da nema razloga da NATURA 2000 bude reper u donošenju zakona i da je neprihvatljivo i dugoročno štetno da se mali deo teritorije države uništi za potrebe neodrživog ekonomskog razvoja ili drugih parcijalnih interesa, zatim prebacivanje nadležnosti ministra na ministarstvo, veće kvalifikacije čuvara zaštićenih područja kako bi kvalitetno obavljao poverene zadatke, skraćenje rokova za donošenje programa za zaštitu prirode, kao i brisanje pojedinih odredaba sa obrazloženjem da su u Zakonu o zaštiti prirode data bolja rešenja.

Amandmani SPS: Cilj amandmana bilo je poboljšanje odredbe o nošenju oružja tako da čuvar zaštićenog područja može da nosi oružje, a ne i da obavezno nosi kako je bilo predloženo u Predlogu zakona.

### *Podneti amandmani Odbora za zaštitu životne sredine*

Odbor za zaštitu životne sredine je na sednici 11.11.2010. većinom glasova podneo dva amandmana (na član 13. i član 32.). Ministar životne sredine i prostornog planiranja dr Oliver Dulić, u svojstvu ovlašćenog predstavnika Vlade, prihvatio je amandmane Odbora.

| Podnosilac amandmana | Podneti amandmani | |
|---|---|---|
| | Broj amandmana | Procenat |
| Narodni poslanici | 30 | 93.75 |
| Odbor za zaštitu životne sredine | 2 | 6.25 |
| Ukupno | 32 | 100 |

Zakonodavni odbor je razmotrio amandmane Odbora za zaštitu životne sredine i zaključio da su pravno mogući.

### *Glasanje o amandmanima*

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine prihvatili su devet amandmana narodnih poslanika i to osam koje je podnela narodni poslanik DS Ljiljana Zdravković i jedan koji je podneo narodni poslanik SPS Dejan Radenković. Prihvaćeni su i amandmani Odbora za zaštitu životne sredine. Nije prihvaćen nijedan amandman narodnih poslanika opozicije.

Narodna skupština je takođe prihvatila iste amandmane.

### *Usvojeni amandmani*

Od 11 usvojenih amandmana, dva amandmana podneta su sa obrazloženjem da se njima vrši usklađivanje sa Direktivom o staništima (na član 4. i član 5.). Jedan amandman je podnet sa obrazloženjem da se izmenom daje mogućnost i drugim stručnim i naučnim institucijama da mogu vršiti praćenja stanja ekološke mreže (član 15. stav 4). Usvojen je i amandman kojim se poverava i jedinicama lokalne samouprave upravljanje ekološkom mrežom (na član 16.), kao i amandman kojim se Pokrajinskom zavodu za zaštitu prirode omogućava obavljanje stručnih poslova zaštite prirode na teritoriji AP Vojvodine (na član 43.). Takođe, usvojena su dva amandmana kojima se precizira postupak i nadležnosti za obeležavanje (na član 38.) i držanje (na član 56.) divljih životinja. Amandmanom na član 59. Predloga zakona dopunjava se i precizira data odredba.

Usvojeni amandman narodnog poslanika SPS odnosio se na poboljšanje odredbe o nošenju oružja tako da čuvar zaštićenog područja može da nosi oružje, a ne i da obavezno nosi kako je bilo predloženo u Predlogu zakona.

Jedan od dva usvojena amandmana Odbora za zaštitu životne sredine imao je su za cilj dopunu člana 13. Predloga zakona. Amandmanom se definišu ključna obeležja stanja prirode, delova zaštićenih područja na kojima se režimi zaštite primenjuju i propisuju aktivnosti koje se smatraju dozvoljenim ili potrebnim. Drugim amandmanom Odbora na član 32. uspostavljaju se ulazne stanice zaštićenih područja na mestima gde su za to ispunjeni potrebni uslovi čime se omogućuje efikasnija primena odredaba Zakona o zaštiti prirode.

### *Usvajanje zakona*

Narodna skupština je većinom glasova (od 129 prisutnih narodnih poslanika, 125 su glasala za), usvojila Predlog zakona, u celini.

## ZAKON O ZAŠTITI VAZDUHA
## – Analiza procesa usvajanja zakona

Zakon o zaštiti vazduha usvojen je na sednici Narodne skupštine 12. maja 2009. godine. Zakon ima 90 članova i sadrži 13 poglavlja: Osnovne odredbe, Kontrola kvaliteta vazduha, Zahtevi kvaliteta vazduha, Strategija, planovi i programi, Mere za poboljšanje kvaliteta vazduha, Poslovi merenja emisija i nivoa zagađujuće materije u vazduhu, Informisanje i izveštavanje, Informacioni sistem, Finansiranje zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha, Nadzor, Nadležnost za rešavanje o žalbi, Kaznene i Prelazne i završne odredbe.

Predlog zakona podnela je Vlada 17. februara 2009. godine uz predlog da se zakon donese po hitnom postupku. Predlagač je kao razloge za donošenje po hitnom postupku naveo značaj pitanja koje zakon uređuje i ciljeve koji se zakonom žele postići, kao i nepostojanje zakona koji bi na celovit i sistematski način uredio ovu oblast. Razlozi za hitno donošenje su takođe obaveze koje proizilaze iz međunarodnih konvencija i direktiva Evropske unije, na osnovu kojih je potrebno doneti podzakonska akta.

Zainteresovane strane imale su priliku da svoje stavove o Predlogu zakona iznesu u postupku javne rasprave. Pravo učešća u javnoj raspravi imala su sva pravna i fizička lica. Na sajtu Ministarstva objavljen je tekst Nacrta zakona, a javna rasprava je trajala od 21. do 30. oktobra 2008. godine. Primedbe, sugestije i predlozi za izmenu teksta Nacrta zakona jednim delom su prihvaćeni i ugrađeni u Predlog zakona.

### *Obrazloženje predloga zakona*

Osnov za donošenje Zakona o zaštiti vazduha je odredba člana 97. tačka 9. Ustava Republike Srbije prema kojoj Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem zaštite i unapređenja životne sredine.

Zakonom se uređuje upravljanje kvalitetom vazduha i određuju mere, način organizovanja i sprovođenja zaštite i poboljšanja kvaliteta

vazduha, kao prirodne vrednosti od opšteg interesa koja ima posebnu zaštitu Republike Srbije.

Osnovni razlozi za donošenje Zakona o zaštiti vazduha su uređivanje ove oblasti u skladu sa načelnim rešenjima ustanovljenim i sadržanim u setu zakona iz oblasti zaštite životne sredine, pre svega Zakonu o zaštiti životne sredine, kao i usklađivanje i uređenje ove oblasti sa međunarodnim propisima. Pored toga, dosadašnja praksa odavno je nametala određene izmene i dopune zakonskih rešenja u ovoj oblasti i ukazala u kom pravcu i obimu bi one trebale biti izvršene radi efikasnije i potpunije zaštite vazduha. Drugim zakonima, a pre svega Zakonom o zaštiti prirode, pitanja zaštite vazduha uređena su samo načelno i ostavljeno je da se ova oblast uredi posebnim zakonom. Takođe, kao razlog navodi se usklađivanje domaće legislative sa propisima Evropske unije. Prilikom izrade Predloga zakona, predlagači su imali u vidu ratifikovane međunarodne propise iz oblasti zaštite životne sredine, kao i relevantne direktive i odluke EU.

Zakon o zaštiti vazduha ima za cilj: uspostavljanje, održavanje i unapređivanje jedinstvenog sistema upravljanja kvalitetom vazduha na teritoriji Republike, utvrđivanje i ostvarivanje mera u oblasti zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha kako bi se izbegle, sprečile ili smanjile štetne posledice po ljudsko zdravlje i životnu sredinu, očuvanje kvaliteta vazduha, ako je vazduh čist i njegovo poboljšanje ako je zagađen; sprečavanje i smanjenje zagađenja koja utiču na oštećenje ozonskog omotača i klimatske promene; procenjivanje i pribavljanje odgovarajućih podataka o kvalitetu vazduha na osnovu standardizovanih metoda i merila, kao i osiguranje dostupnosti tih podataka javnosti; obezbeđenje izvršavanja obaveza preuzetih međunarodnim ugovorima i sporazumima i učestvovanje u međunarodnoj saradnji u oblasti zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha.

### *Izveštaji odbora*

Zakonodavni odbor je na sednici 27.03.2009. razmotrio Predlog zakona i u svom izveštaju istakao da je Predlog zakona u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije.

Odbor za zaštitu životne sredine je na sednici 27.03.2009. odlučio većinom glasova (8 glasova za, 6 uzdržan) da predloži Narodnoj skupštini da prihvati Predlog zakona u načelu. Mišljenje su izdvojili Vito-

mir Plužarević (SRS), Radiša Ilić (SRS), Radica Jocić (SRS), Milan Dimitrijević (DSS), Milica Vojić-Marković (DSS) i Saša Maksimović (SNS), članovi Odbora.

Odbor za evropske integracije je na sednici održanoj 20.03.2009. razmotrio Predlog zakona i predložio Narodnoj skupštini da ga prihvati, u načelu. Mišljenje su izdvojili Momir Marković (SRS) i Radica Jocić (SRS), članovi Odbora.

### *Amandmani narodnih poslanika*

Za razliku od Predloga zakona o zaštiti prirode na koji je bilo samo 65 amandmana narodnih poslanika, na predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su ukupno 262 amandmana. Od 262 amandmana narodnih poslanika sedam amandmana podneli su poslanici vladajuće koalicije, preciznije poslaničke grupe Za evropsku Srbiju, dok su narodni poslanici opozicije podneli čak 255 amandmana: tri amandmana podneli su narodni poslanici DSS, 11 amandmana narodni poslanici SNS, narodni poslanici LDP podneli su tri amandmana, narodni poslanici NS podneli su tri amandmana, a preostalih 235 amandmana podneli su poslanici SRS.

Zakonodavni odbor je razmotrio amandmane narodnih poslanika i zaključio da su svi podneti amandmani pravno mogući.

Narodni poslanik Gordana Čomić, povukla je Amandman koji je podnela na član 50. Predloga zakona.

| Podnosilac amandmana | Podneti amandmani | |
|---|---|---|
| | Broj amandmana | Procenat |
| Stranke vladajuće većine | | |
| DS | 7 | 2.67 |
| Opozicione stranke | | |
| LDP | 3 | 1.15 |
| DSS | 3 | 1.15 |
| NS | 3 | 1.15 |
| SNS | 11 | 4.19 |
| SRS | 235 | 89.69 |
| Ukupno | 262 | 100 |

Od 90 članova zakona, narodni poslanici podneli su amandmane na 54 člana zakona, dok na 34 člana zakona nije bilo amandmana. Najviše amandmana podneto je na osnovne odredbe zakona: na član 3. podneto je

ukupno 56 amandmana koje su podneli narodni poslanici SRS, zatim, na član 2. je podnet 41 amandman koje su, takođe, podneli narodni poslanici SRS.

Ako pogledamo koliko je bilo amandmana na pojedine delove zakona, možemo uočiti da je najviše amandmana bilo na 1. deo zakona Osnovne odredbe. Na ovaj deo zakona, narodni poslanici su podneli 109 amandmana. Jedan amandman na član 1. podneo je narodni poslanik DSS, dok su ostale amandmane podneli narodni poslanici SRS. Na 5. deo Zakona Mere za poboljšanje kvaliteta vazduha (članovi 40-58.), amandmani su podneti samo na pet članova. Najmanje amandmana bilo je na 10. deo Predloga zakona Nadzor (članovi 73-77.) na koji je podnet jedan amandman na član 73. Amandmana narodnih poslanika nije bilo na 8. deo Predloga zakona Informacioni sistemi (članovi 68-70.) i Nadležnost za rešavanje o žalbi (član 78.).

### *Analiza podnetih amandmana narodnih poslanika*

Amandmani SRS: Amandmani narodnih poslanika SRS odnosili su se u najvećem broju (193 amandmana) na izmenu odredaba Predloga zakona kako bi se osnažila ustavna odredba iz člana 74. Ustava Republike Srbije, o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama u Republici Srbiji. Veliki broj amandmana odnosio se na osnaživanje određenih institucija, npr. SRS smatra da bi nadležnosti koje se Predlogom zakona poveravaju Agenciji za zaštitu životne sredine trebalo da preuzme Ministarstvo, zatim nadležnosti poverene ministru, prema shvatanjima ove poslaničke grupe treba, takođe, da obavlja Ministarstvo. Nekoliko amandmana narodnih poslanika SRS odnosilo se na informisanje javnosti poput amandmana na član 3. stav 1. tačka 17 da se obrišu reči „posebno osetljivih delova populacije“ pošto je o svakom prekoračenju nivoa zagađujućih materija neophodno hitno obavestiti celokupnu javnost ili dva amandmana na brisanje reči „zainteresovana javnost“ jer i ona spada u javnost. Takođe, pojedini amandmani su se odnosili na brisanje određenih članova Predloga zakona i na skraćivanje vremenskih rokova za određivanje zona i anglomeracija, podnošenje izveštaja, obaveštavanje građana u slučaju prekoračenja koncentracije opasne po zdravlje ljudi i usklađivanje sa Zakonom.

Amandmani SNS: Najveći broj amandmana poslaničke grupe Napred Srbijo imao je za cilj da nadležnosti koje se Predlogom zakona

poveravaju Agenciji za zaštitu životne sredine preuzme Ministarstvo (osam amandmana).

Amandmani DS: Najveći broj amandmana narodnih poslanika DS odnosio se na usklađivanje sa različitim direktivama EU, drugim zakonima iz oblasti zaštite životne sredine i drugim članovima Predloga zakona o zaštiti vazduha.

### *Podneti amandmani Odbora za zaštitu životne sredine*

Odbor za zaštitu životne sredine je na sednici 21.04.2009. većinom glasova (8 za) podneo jedan amandman (na član 78.). Ministar životne sredine i prostornog planiranja dr Oliver Dulić je prihvatio amandman Odbora.

| Podnosilac amandmana | Podneti amandmani | |
|---|---|---|
| | Broj amandmana | Procenat |
| Narodni poslanici | 262 | 99.62 |
| Odbor za zaštitu životne sredine | 1 | 0.38 |
| Ukupno | 263 | 100 |

Zakonodavni odbor je razmotrio amandman Odbora za zaštitu životne sredine i zaključio da je pravno moguć.

### *Glasanje o amandmanima*

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine su prihvatili osam amandmana narodnih poslanika: sedam amandmana narodnih poslanika DS na članove 45, 49, 53, 79, 81, 82. i 85. i 1 amandman narodnog poslanika Kenana Hajdarevića (LDP) na član 67, kao i amandman Odbora za zaštitu životne sredine. Od osam prihvaćenih amandmana narodnih poslanika, sedam su podneli poslanici vladajuće koalicije. Ovi amandmani postali su sastavni deo predloga zakona.

### *Usvojeni amandmani*

Šest amandmana podneto je sa obrazloženjem da se njima vrši usklađivanje sa odredbama direktiva EU, usaglašavanje sa drugim za-

konima iz oblasti zaštite životne sredine i drugim odredbama Predloga zakona o zaštiti vazduha:

| |
|---|
| Amandman I<br>Na član 55. koji je podneo Nebojša Ćeran, narodni poslanik poslaničke grupe Za evropsku Srbiju:<br>Član 45. menja se i glasi: „Pravno lice i preduzetnik koji u svom proizvodnom procesu koristi organske rastvarače dužan je da primenjuje mere u cilju smanjenja vrednosti emisije isparljivih organskih jedinjenja ispod propisanih vrednosti;<br>Vlada propisuje:<br>1. listu industrijskih postrojenja i aktivnosti u kojima se kontroliše emisija isparljivih organskih jedinjenja;<br>2. vrednosti emisije isparljivih organskih jedinjenja pri određenoj potrošnji rastvarača i ukupne dozvoljene emisije isparljivih organskih jedinjenja iz postrojenja i aktivnosti;<br>3. sheme za smanjenje emisija isparljivih organskih jedinjenja.<br>Shema za smanjenje emisija isparljivih organskih jedinjenja jeste propisani alternativni način smanjenja emisija isparljivih organskih jedinjenja.<br>Pravno lice i preduzetnik koji upravlja industrijskim postrojenjima, odnosno obavlja aktivnosti utvrđene propisom iz tačke 1) stava 2. ovog člana, može da primeni shemu za smanjenje emisija isparljivih organskih jedinjenja u slučaju da je ova mogućnost propisana u aktu iz tačke 2) stava 2. ovog člana.“ |
| Amandman II<br>Na član 49. koji je podneo Nebojša Ćeran, narodni poslanik poslaničke grupe Za evropsku Srbiju:<br>Član 49. menja se i glasi: „U cilju smanjivanja emisija isparljivih organskih jedinjenja iz boja i lakova propisuje se maksimalno dozvoljeni sadržaj pojedinih isparljivih organskih jedinjenja u bojama i lakovima.<br>Maksimalno dozvoljeni sadržaj isparljivih organskih jedinjenja u bojama i lakovima utvrđen je propisima kojima se uređuju hemikalije. |
| Amandman III<br>Na član 53. koji je podneo Nebojša Ćeran, narodni poslanik poslaničke grupe Za evropsku Srbiju:<br>U članu 53. stav 1. tačka 4) posle reči „omotač“ dodaju se reči: „izuzev hlorfluorougljovodonika“;<br>Stav 2. briše se. |
| Amandman IV<br>Na član 79. koji je podneo Nebojša Ćeran, narodni poslanik poslaničke grupe Za evropsku Srbiju:<br>U članu 79. stav 1. tačka 1) reč: „tehničke“ briše se. |
| Amandman V<br>Na član 81. koji je podneo Nebojša Ćeran, narodni poslanik poslaničke grupe Za evropsku Srbiju:<br>U članu 81. stav 1. tačka 4) posle reči „omotač“ dodaju se reči „izuzev hlorfluorougljovodonika“. |

Amandman VI
Na član 82. koji je podneo Nebojša Ćeran, narodni poslanik poslaničke grupe Za evropsku Srbiju:

U članu 82. stav 1. tačka 2) reč: „tehničke“ briše se.

U tački 8) posle reči: „omotač“ dodaju se reči „izuzev hlorfluorougljovodonika“.

Usvojen je amandman podnet sa obrazloženjem da je vazduh deo životne sredine čiji kvalitet, a još više zagađenost, permanentno utiče na zdravlje stanovništva, a da se planiranim zakonskim rešenjima obezbeđuje veliki broj informacija o njegovim karakteristikama, zbog čega je mnogo opravdanije da se jedan godišnji izveštaj priprema samo o stanju kvaliteta vazduha:

Amandman VII
Na član 67. koji je podneo Kenan Hajdarević, narodni poslanik poslaničke grupe Liberalno demokratske partije:

U članu 67. stav 2. menja se i glasi: Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji priprema i objavljuje Agencija.

Takođe, usvojen je i amandman podnet sa obrazloženjem da je članom 85. Predloga zakona propisan rok od 24 meseca, u kome su pravna lica i preduzetnici dužni da usklade svoje poslovanje sa odredbama ovog zakona. S obzirom da će podzakonskim aktima biti propisani rokovi za usaglašavanje sa graničnim vrednostima emisije, koji su različiti za pojedine industrije, rok od 24 meseca u prelaznim odredbama je suvišan i može da dovede do zabune:

Amandman VIII
Na član 85. koji je podneoVuk Dinčić, narodni poslanik poslaničke grupe Za evropsku Srbiju:

„Član 85. briše se.“

### *Usvajanje zakona*

Narodna skupština je jednoglasno (od 127 prisutnih narodnih poslanika, 127 je glasalo za), usvojila Predlog zakona o zaštiti vazduha, u celini.

## ZAKLJUČNE TEZE I RAZMATRANJA

Iz prethodne analize usvojenih zakona iz oblasti zaštite životne sredine, kao i iz analize date u prilogu ovom tekstu[27], mogu se izvući sledeći zaključci:

**Prvo.** U posmatranom periodu od tri godine, to jest od početka ovog saziva Narodne skupštine (11.06.2008. godine) pa do sredine ove godine (to jest do 1. jula 2011. godine) republički parlament je usvojio 21 zakon iz ove oblasti. Od tog broja, osam usvojenih zakonskih tekstova predstavljaju zakone o izmenama i dopunama prethodno donetih zakona, i to tri koja se odnose na zakone donete u prethodnim sazivima Narodne skupštine i pet donetih u ovom sazivu. Drugim rečima, Narodna skupština je u ovom mandatu, uz prethodnih osam zakona o izmenama i dopunama, donela 13 potpuno novih zakona u oblasti zaštite životne sredine, što predstavlja dve trećine od ukupno donetih zakonskih propisa u ovoj oblasti u analiziranom periodu i veliki napredak u zaštiti životne sredine kada se uporedi sa brojem zakona donetih u ranijim sazivima.

**Drugo.** U svim slučajevima usvajanja zakonskih propisa u ovoj oblasti kao predlagač zakonskih rešenja pojavljivala se Vlada. Druge ustavne mogućnosti za predlaganje zakona (kao što su pravo predlaganja zakona od strane svakog narodnog poslanika, pravo grupe od 30.000 građana, kao i status ovlašćenog predlagača koji imaju Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine ili Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije iz svoje nadležnosti) nisu korišćene ni u jednom slučaju. Iz ovoga se može zaključiti da Vlada ima dominantnu poziciju ne samo u procesu formulisanja, nego i oblikovanja i usvajanja zakonodavstva u ovoj oblasti.

**Treće.** Ključni zakoni u ovoj oblasti, po pravilu su usvajani po hitnom postupku tako da narodnim poslanicima i javnosti nije ostalo dovoljno vremena za značajne izmene predloga Vlade. Od 21-og predloženog zakona nešto više od polovine, to jest 11 je usvojeno po hitnom postupku. Istina, za pojedine predloge zakona bila je data mogućnost da se u fazi priprema u nadležnom ministarstvu daju primedbe na nacrt zakona objavljen na internet stranici, ali su i tu rokovi bili veoma krat-

27 v. Prilog: Kvantitativna analiza zakonodavnog procesa u oblasti zaštite životne sredine.

ki, obično od jedne do dve sedmice. U svakom slučaju, nedostajale su široke javne rasprave, pogotovu o najvažnijim zakonskim predlozima u ovoj oblasti.

**Četvrto.** U toku skupštinske procedure na 21 zakon iz oblasti zaštite životne sredine narodni poslanici podneli su ukupno 1660 amandmana. Od podnetih amandmana, narodni poslanici vladajuće koalicije podneli su 7.8% odnosno 129 amandmana, dok su narodni poslanici opozicije podneli 92.2% odnosno 1531 amandman.

**Peto.** O svim vladinim predlozima zakona, kao i o svim amandmanima, shodno odredbama Poslovnika Narodne skupštine, izjašnjavao se skupštinski Odbor za zaštitu životne sredine. Izveštaji Odbora za zaštitu životne sredine o podnetim amandmanima su takođe sledili nakon mišljenja Vlade i pratili njegov sadržaj.

Imajući u vidu način rada Narodne skupštine i njenih radnih tela, može se zaključiti da su pored odsustva širih javnih rasprava, naročito nedostajale ozbiljne parlamentarne debate o predlozima zakona iz oblasti zaštite životne sredine.

Pored Odbora za zaštitu životne sredine o predlozima zakona i amandmanima su se, po pravilu, izjašnjavala još dva skupštinska tela: Zakonodavni odbor, koji odlučuje o tome da li su predloženi zakonski tekst i amandmani u skladu sa Ustavom i pravnim poretkom; i Odbor za evropske integracije, koji upoređuje predložena zakonska rešenja i amandmane sa normama i standardima Evropske Unije.

**Šesto.** Skupštinski Odbor za zaštitu životne sredine održao je ukupno 22 sednice do 1. jula 2011. godine. Odbor je osam sednica posvetio razmatranju predloga zakona u načelu i u pojedinostima, iznošenju sugestija i predloga i razmatranju amandmana koje su podneli narodni poslanici. Pored izjašnjavanja o vladinim predlozima zakona, kao i o predloženim amandmanima od strane narodnih poslanika, Odbor za zaštitu životne sredine je i sam predložio ukupno 25 amandmana, koji su svi prihvaćeni od strane Vlade, a zatim uneti u predlog zakonskih rešenja i usvojeni na sednici Narodne skupštine. To je i u apsolutnom i u relativnom smislu mali broj amandmana formulisan i predložen od strane nadležnog skupštinskog odbora, što je u proseku iznosilo 1.25 amandmana po svakom od 21 zakonskih predloga. U odnosu na broj prihvaćenih amandmana narodnih

poslanika, broj amandmana Odbora za zaštitu životne sredine iznosi oko 16%. U odnosu pak, na ukupnu cifru predloženih amandmana, to je zanemarljiv broj.

**Sedmo.** Od 1660[28] podnetih amandmana narodnih poslanika Narodna skupština je prihvatila 157 amandmana. Narodna skupština je prihvatila 86 amandmana narodnih poslanika vladajuće koalicije što je 55.% ukupno usvojenih amandmana i 71 amandman narodnih poslanika opozicije odnosno 45% ukupno usvojenih amandmana. Ovi podaci, na prvi pogled, pokazuju da se broj usvojenih amandmana može približno na pola podeliti između onih koji su predloženi od narodnih poslanika vladajuće koalicije i onih koji su predloženi od narodnih poslanika opozicije. Kada se, međutim, podaci prihvaćenih amandmana uporede sa brojem ukupno podnetih amandmana, situacija je bitno drugačija. Naime, od 1531 amandman narodnih poslanika opozicije usvojen je ukupno 71 amandman, dok je od 129 amandmana narodnih poslanika vladajuće koalicije usvojeno 86 amandmana. Dakle, usvojeno je 66.67% od ukupno predloženih amandmana narodnih poslanika vladajuće koalicije i samo 4.63% od broja predloženih amandmana narodnih poslanika opozicije. Istina, u većini slučajeva predloženi amandmani i vlasti i opozicije nisu bitnije dovodili u pitanje predložena zakonska rešenja. U nekoliko slučajeva veliki broj amandmana opozicionih narodnih poslanika odnosio se na zamenu nekog termina koji se pojavljuje u velikom broju članova predloženog zakonskog teksta (karakteristična su u tom pogledu dva primera vezana za Zakon o zaštiti prirode, kada se u 20 amandmana tražilo da se reč „upravljač“ zameni sa „upravnik“, a u 17 amandmana da se reč „ministar“ zameni sa „ministarstvo“).

**Osmo.** Amandmani koje Vlada prihvati su u svim slučajevima postajali sastavni deo Predloga zakona tako da se u Narodnoj skupštini o njima nije glasalo pojedinačno čime se smanjivala mogućnost da se narodni poslanici suprotstave preporukama Vlade. Narodna skupština je u svim slučajevima usvajala predloge zakona bez naknadnog usvajanja amandmana koje Vlada nije prihvatila. Jedan od razloga za to, pored činjenice da su zakoni usvajani po hitnom postupku, može biti i što su

28 Ovde treba naglasiti da su i amandmani koji su podneti u istovetnom tekstu brojani odvojeno, uprkos praksi Narodne skupštine da amandmane koji su podneti u istovetnom tekstu računa kako jedan amandman, jer nam je bilo značajno da vidimo koliko je amandmana poteklo iz koje poslaničke grupe.

glasanju o ekološkim zakonima bile posvećene praktično dve sednice Narodne skupštine (12.05.2009. godine kada je usvojeno 12 zakona, i 23.11.2010. godine kada je izglasano sedam zakona).

**Deveto.** Narodna skupština je prihvatila amandmane na 17 od 21 analiziranog zakona. Bez ijednog prihvaćenog amandmana usvojena su ukupno četiri zakona: Zakon o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i o njegovom uništavanju, Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja, Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

Narodna skupština je uvek, osim u jednom slučaju prihvatala amandmane koje su prethodno u svojim izveštajima prihvatili Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine. Prilikom usvajanja Zakona o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, Narodna skupština je, pored amandmana koje su podržali Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine, većinom glasova (od 128 prisutnih narodnih poslanika, 110 je glasalo za, a 18 nije glasalo) prihvatila i amandman narodnog poslanika Lidije Dimitrijević (SRS) na član 19.

**Deseto.** Na osnovu analize programa političkih stranaka, videli smo da većina političkih stranaka obično poslednju stranu programskog dokumenta posvećuje pitanjima zaštite životne sredine. Iako se u programima ne iznose konkretni predlozi ekoloških politika, dominantan je stav političkih političkih stranaka o nužnosti i poželjnosti usaglašavanja sa evropskim standardima i evropskim zakonodavstvom. U tom smislu, Vlada je i podnosila Predloge zakona sa eksplicitnim obrazloženjem da je donošenje zakona potrebno kako bi se izvršilo usaglašavanje sa direktivama EU. Sudeći po analiziranim amandmanima na Predloge zakona o zaštiti prirode, Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode i Predlog zakona o zaštiti vazduha, uočljivo je da namera narodnih poslanika nije bila da suštinski menjaju sadržaj Predloga zakona što potvrđuje programsku opredeljenost političkih partija za prilagođavanje ekološkog zakonodavstva evropskom.

Sa druge strane, indikativan je broj poslanika u sali prilikom rasprave i glasanja. Prilikom glasanja o predlozima zakona iz oblasti zaštite životne sredine, sednici Narodne skupštine prisustovalo je najviše 129 narodnih poslanika: 126 narodnih poslanika bilo je prisutno

prilikom glasanja o šest predloga zakona, 127 narodnih poslanika prilikom usvajanja pet predloga zakona, zatim 128 narodnih poslanika prilikom glasanja o četiri Predloga zakona i 129 narodnih poslanika prilikom glasanja o šest predloga zakona.

Za usvajanje predloga zakona glasalo je najviše 128 narodnih poslanika i to za Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i najmanje 122 narodna poslanika za usvajanje Predloga zakona o hemikalijama.

Od glasanja je bilo uzdržanih narodnih poslanika prilikom odlučivanja o osam predloga zakona: jedan narodni poslanik nije glasao prilikom glasanja o Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, Predlogu zakona o biocidnim proizvodima i Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, dva narodna poslanika nisu glasala prilikom odlučivanja o Predlogu zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti i Predlogu zakona o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, tri narodna poslanika nisu glasala prilikom odlučivanja o Predlogu zakona o zaštiti od nejonizujućih zračenja i Predlogu zakona o zaštiti prirode, dok četiri narodna poslanika nisu glasala prilikom odlučivanja o Predlogu zakona o hemikalijama.

## PRILOG: KVANTITATIVNA ANALIZA ZAKONODAVNOG PROCESA U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### *1. Zakon o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i o njegovom uništavanju*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 25.07.2008. godine sa predlogom da se uzme u pretres.

Na predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su ukupno 302 amandmana. Od ukupno 302 amandmana narodnih poslanika, četiri amandmana podneli su poslanici poslaničke grupe Napred Srbijo (Mićo Rogović – dva amandmana, Oto Kišmarton – jedan amandman i Predrag Mijatović – jedan amandman), dok su preostalih 298 amandmana podneli narodni poslanici iz Poslaničke grupe Srpske radikalne stranke. Narodni poslanici vladajuće koalicije nisu podneli nijedan amandman.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine nisu prihvatili nijedan od podnetih amandmana. Narodna skupština nije prihvatila nijedan amandman narodnih poslanika.

Narodna skupština je na sednici 11.05.2009. jednoglasno (od 126 prisutnih narodnih poslanika, 126 je glasalo za) usvojila Predlog zakona u celini. Zakon ima 51 član.

### *2. Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 25.07.2008. godine sa predlogom da se uzme u pretres.

Na predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su ukupno 291 amandman, dok je dva amandmana podneo Odbor za zaštitu životne sredine (na članove 10. i 13.). Sve amandmane podneli su narodni poslanici opozicije: 269 amandmana podneli su narodni poslanici SRS, 13 SNS, četiri LDP, tri DSS i dva NS. Narodni poslanici vladajuće koalicije nisu podneli nijedan amandman.

Odbor za zaštitu životne sredine i Vlada prihvatili su tri amandmana narodnih poslanika (jedan poslanika SNS i dva poslanika LDP) i dva amandmana Odbora. Ovi amandmani postali su sastavni deo Predloga zakona.

Narodna skupština je na sednici 12.05.2009. godine većinom glasova (od 128 prisutnih narodnih poslanika, 126 je glasalo za, a dva nisu glasala), usvojila Predlog zakona, u celini. Zakon ima 94 člana.

### *3. Zakon o upravljanju otpadom*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 01.02.2008. godine sa predlogom da se uzme u pretres.

Na predlog ovog zakona narodni poslanici su podneli ukupno 135 amandmana. Narodni poslanici vladajuće koalicije podneli su 26 amandmana dok su preostale amandmane podneli narodni poslanici opozicije. Narodni poslanici iz poslaničke grupe Za evropsku Srbiju podneli su 26 amandmana (jedan Munir Poturak (SDP), pet Olena Papuga (LSV) i 20 DS), narodni poslanici DSS podneli su 26 amandmana, narodni poslanici iz poslaničke grupe Napred Srbijo podneli su sedam amandmana, iz poslaničke grupe Srpske radikalne stranke 70 amandmana, a iz Nove Srbije šest amandmana.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine prihvatili su 41 amandman: 26 amandmana narodnih poslanika iz poslaničke grupe Za evropsku Srbiju (jedan Munir Poturak (SDP), pet Olena Papuga (LSV) i 20 DS), osam amandmana narodnih poslanika DSS, jedan amandman koji je podneo Veroljub Arsić (SNS), pet amandmana narodnih poslanika SRS i jedan amandman koji je podneo Srđan Spasojević (NS). Od prihvaćenih 41 amandman, 26 amandmana podneli su poslanici vladajuće koalicije, a 15 narodni poslanici opozicije. Ovi amandmani postali su sastavni deo Predloga zakona.

Narodna skupština je na sednici 12.05.2009. godine većinom glasova (od 127 prisutnih narodnih poslanika, 125 je glasalo za), usvojila Predlog zakona o upravljanju otpadom, u celini. Zakon ima 105 članova.

### *4. Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 25.07.2008. godine sa predlogom da se uzme u pretres.

Na predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su 122 amandmana. Sve amandmane podneli su narodni poslanici opozicije. Narodni poslanici iz poslaničke grupe Napred Srbijo podneli su dva amandmana, narodni poslanici Liberalno-demokratske partije jedan amandman, a narodni poslanici Srpske radikalne stranke 119 amandmana. Narodni poslanici vladajuće koalicije nisu podneli nijedan amandman na Predlog zakona.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine predložili su Narodnoj skupštini da odbije sve amandmane. Narodna skupština nije prihvatila nijedan amandman narodnih poslanika.

Narodna skupština je na sednici 12.05.2009. godine većinom glasova (od 126 prisutnih narodnih poslanika, 123 su glasalo za, a tri nisu glasala), usvojila Predlog zakona, u celini. Zakon ima 23 člana.

### *5. Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 13.03.2009. godine sa predlogom da se donese po hitnom postupku.

Na predlog ovog zakona podneto je ukupno 19 amandmana. Sve amandmane podneli su narodni poslanici opozicije. Narodni poslanici iz poslaničke grupe Srpske radikalne stranke podneli su 13 amandmana, a narodni poslanici Demokratske stranke Srbije šest amandmana. Narodni poslanici vladajuće koalicije nisu podneli nijedan amandman na predlog zakona.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine predložili su Narodnoj skupštini da odbije sve amandmane. Narodna skupština nije prihvatila nijedan amandman narodnih poslanika.

Narodna skupština je na sednici 12.05.2009. godine jednoglasno (od 127 prisutnih narodnih poslanika, 127 je glasalo za), usvojila Predlog zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini, u celini. Zakon ima 41 član.

### *6. Zakon o zaštiti vazduha*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 17.02.2009. godine sa predlogom da se donese po hitnom postupku.

Na predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su ukupno 262 amandmana. Odbor za zaštitu životne sredine podneo je jedan amandman (na član 78.). Od 262 amandmana narodnih poslanika sedam amandmana podneli su narodni poslanici vladajuće koalicije, preciznije Poslaničke grupe Za evropsku Srbiju, dok su narodni poslanici opozicije podneli 255 amandmana: tri amandmana podneli su narodni poslanici DSS, 11 amandmana narodni poslanici SNS, narodni poslanici LDP podneli su tri amandmana, narodni poslanici NS podneli su tri amandmana, a preostalih 235 amandmana podneli su narodni poslanici SRS.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine su prihvatili osam amandmana narodnih poslanika: sedam amandmana poslaničke grupe Za evropsku Srbiju (šest amandmana narodnog poslanika Nebojše Ćerana (DS) i jedan amandman narodnog poslanika Vuka Dinčića (DS)) i jedan amandman narodnog poslanika Kenana Hajdarevića (LDP), kao i amandman Odbora za zaštitu životne sredine. Od osam prihvaćenih amandmana narodnih poslanika, sedam su podneli poslanici vladajuće koalicije. Ovi amandmani postali su sastavni deo predloga zakona.

Narodna skupština je na sednici 12.05.2009. godine jednoglasno (od 127 prisutnih narodnih poslanika, 127 je glasalo za), usvojila Predlog zakona o zaštiti vazduha, u celini. Zakon ima 90 članova.

### *7. Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 17.02.2009. godine sa predlogom da se donese po hitnom postupku.

Na predlog ovog zakona, narodni poslanici podneli su ukupno 74 amandmana. Odbor za zaštitu životne sredine podneo je 13 amandmana. Od 74 amandmana koje su podneli narodni poslanici, 46 amandmana podneli su narodni poslanici vladajuće koalicije, a 28 narodni poslanici opozicije. Ovo je jedini zakon iz oblasti zaštite životne sredine na koji su narodni poslanici vladajuće koalicije podneli više amandmana od narodnih poslanika opozicije. Narodni poslanik poslaničke grupe PUPS-a, Siniša Stamenković podneo je 35 amandmana, narodni poslanici poslaničke grupe Za evropsku Srbiju podneli su 11 amandmana (narodni poslanik Radovan Radovanović (LSV) pet amandmana i narodni poslanici Demokratske stranke šest amandmana), narodni poslanici DSS podneli su pet amandmana, narodni poslanici Srpske radikalne stranke 17 amandmana, Nove Srbije tri amandmana i poslaničke grupe Napred Srbijo tri amandmana.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine prihvatili su 22 amandmana narodnih poslanika i 13 amandmana Odbora za zaštitu životne sredine. Prihvaćene amandmane podneli su: narodni poslanici koalicije Za evropsku Srbiju 16 amandmana (pet amandmana narodni poslanik Siniša Stamenković (PUPS), pet amandmana narodni poslanik Radovan Radovanović (LSV) i šest amandmana narodni poslanici DS), zatim Nove Srbije tri amandmana i Demokratske stranke Srbije, Srpske radikalne stranke i poslaničke grupe Napred Srbijo po jedan amandman.

Ovi amandmani postali su sastavni deo Predloga zakona. Narodna skupština je, većinom glasova (od 128 prisutnih narodnih poslanika, 110 je glasalo za, a 18 nije glasalo), prihvatila i Amandman narodnog poslanika Lidije Dimitrijević (SRS) na član 19.

Od 23 prihvaćena amandmana narodnih poslanika, 16 amandmana podneli su narodni poslanici vladajuće koalicije, a sedam narodni poslanici opozicije.

Narodna skupština je na sednici 12.05.2009. godine većinom glasova (od 127 prisutnih narodnih poslanika, 126 je glasalo za, dva nisu glasala), usvojila Predlog zakona o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, u celini. Zakon ima 65 članova.

### *8. Zakon o zaštiti prirode*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 17.02.2009. godine sa predlogom da se donese po hitnom postupku.

Na predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su ukupno 65 amandmana. Od 65 amandmana, 11 su podneli narodni poslanici vladajuće koalicije, a 54 narodni poslanici opozicije. Narodni poslanik DS Ljiljana Zdravković podnela je dva amandmana, devet amandmana je podneo narodni poslanik PUPS-a Siniša Stamenković, jedan amandman je podneo narodni poslanik Kenan Hajdarević (LDP), dok su preostalih 53 amandmana podneli narodni poslanici SRS.

Zakonodavni odbor je na osnovu člana 148. stav 2 Poslovnika Narodne skupštine, odbacio, kao nepotpun, Amandman na član 67. Predloga zakona, koji je podneo narodni poslanik Dragan Živkov.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine prihvatili su tri amandmana narodnih poslanika: jedan koji je podneo narodni poslanik Radiša Ilić (SRS) i dva amandmana koje je podnela narodni poslanik Ljiljana Zdravković (DS). Ovi amandmani postali su sastavni deo predloga zakona. Pored ova tri amandmana Vlada je prihvatila još jedan amandman narodnog poslanika Siniše Stamenkovića (PUPS).

Takođe, Narodna skupština je, većinom glasova (od 128 prisutnih narodnih poslanika, 121 je glasao za, a sedam nije glasalo) prihvatila Amandman narodnog poslanika Siniše Stamenkovića na član 131. Predloga zakona.

Od usvojena četiri amandmana, tri su podneli narodni poslanici vladajuće koalicije i jedan narodni poslanik opozicije.

Narodna skupština je na sednici 12.05.2009. godine većinom glasova (od 127 prisutnih narodnih poslanika, 124 su glasala za, a tri nisu glasala), usvojila Predlog zakona o zaštiti prirode, u celini. Zakon ima 135 članova.

### *9. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 09.02.2009. godine sa predlogom da se donese po hitnom postupku.

Na predlog ovog zakona, narodni poslanici podneli su 26 amandmana. Sve amandmane podneli su narodni poslanici opozicije. Narodni poslanici vladajuće koalicije nisu podneli nijedan amandman. Narodni poslanici DSS podneli su pet amandmana, dok su preostalih 21 amandman podneli narodni poslanici SRS.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine prihvatili su 11 amandmana narodnih poslanika od kojih su devet amandmana podneli poslanici SRS, a dva narodni poslanici DSS. Ovi amandmani postali su sastavni deo Predloga zakona. Nakon ispravke dva amandmana koje su podneli poslanici DSS (na članove 5. i 14.), Vlada je naknadno predložila Narodnoj skupštini da i njih usvoji. Narodna skupština je, većinom glasova, prihvatila ova dva amandmana. Svih 13 usvojenih amandmana podneli su narodni poslanici opozicije.

Narodna skupština je na sednici 12.05.2009. godine većinom glasova (od 126 prisutnih narodnih poslanika, 125 je glasalo za, a jedan nije glasao), usvojila Predlog zakona, u celini. Zakon ima 31 član.

### *10. Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 12.02.2009. godine sa predlogom da se donese po hitnom postupku.

Na predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su 55 amandmana. Narodni poslanici vladajuće koalicije podneli su tri amandmana, a 52 narodni poslanici opozicije. Narodni poslanici Demokratske stranke podneli su tri amandmana, Srpske radikalne stranke 29 amandmana, Demokratske stranke Srbije sedam amandmana, Nove Srbije dva amandmana, poslaničke grupe Napred Srbijo 13 amandmana i Liberalno-demokratske partije jedan amandman. Od 55 podnetih amandmana narodnih poslanika, Zakonodavni odbor odbacio je dva (jedan kao nesaglasan sa Ustavom, i drugi kao nepotpun).

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine prihvatili su četiri amandmana od kojih su tri amandmana podneli narodni poslanici DS i jedan amandman narodni poslanik Nove Srbije.  Ovi amandmani postali su sastavni deo predloga zakona. Od četiri usvojena amandmana, tri su podneli narodni poslanici vladajuće koalicije i jedan narodni poslanik opozicije.

Narodna skupština je na sednici 12.05.2009. godine većinom glasova (od 126 prisutnih narodnih poslanika, 124 su glasala za), usvojila Predlog zakona, u celini. Zakon ima 57 članova.

### *11. Zakon o biocidnim proizvodima*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 09.02.2009. godine sa predlogom da se donese po hitnom postupku.

Na predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su ukupno 11 amandmana. Od 11 amandmana, narodni poslanici vladajuće koalicije podneli su četiri amandmana, dok su sedam podneli narodni poslanici opozicije. Narodni poslanici PUPS-a podneli su četiri amandmana, narodni poslanici Demokratske stranke Srbije podneli su četiri amandmana, narodni poslanici poslaničke grupe Napred Srbijo podneli su dva amandmana i jedan amandman je podneo narodni poslanik Srpske radikalne stranke. Od ovih amandmana, Zakonodavni odbor je, kao nepotpun, odbacio jedan amandman koji su na član 11. Predloga zakona zajedno podneli narodni poslanici Demokratske stranke Srbije Milica Vojić-Marković, Milan Dimitrijević i Milan Lapčević.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine predložili su Narodnoj skupštini da prihvati dva amandmana: na član 23. koji je podneo narodni poslanik Božidar Delić (SRS) i na član 26. koji je podneo narodni poslanik poslaničke grupe Napred Srbijo Stefan Zankov. Ovi amandmani postali su sastavni deo predloga zakona.

Narodna skupština je na sednici 12.05.2009. godine većinom glasova (od 126 prisutnih narodnih poslanika, 125 je glasalo za, a jedan nije glasao), usvojila Predlog zakona o biocidnim proizvodima, u celini. Zakon ima 66 članova.

### *12. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 12.02.2009. godine sa predlogom da se donese po hitnom postupku.

Na predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su 60 amandmana. Odbor za zaštitu životne sredine podneo je jedan amandman (na član 49.). Narodni poslanici Poslaničke grupe Za evropsku Srbiju

predložili su 17 amandmana (16 narodni poslanici Demokratske stranke i jedan narodni poslanik SDP), narodni poslanici DSS predložili su 20 amandmana, narodni poslanici NS četiri amandmana, narodni poslanici SRS 17 amandmana, dok su po jedan amandman podneli narodni poslanici LDP i poslaničke grupe Napred Srbijo. Narodni poslanici vladajuće koalicije predložili su 17 amandmana, a narodni poslanici opozicije 43 amandmana.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine predložili su Narodnoj skupštini da prihvati 24 amandmana narodnih poslanika i 1 amandman Odbora za zaštitu životne sredine. Prihvaćeno je 17 amandmana poslaničke grupe Za evropsku Srbiju (16 DS + 1 SDP Munir Poturak), pet amandmana koje su podneli narodni poslanici DSS i dva amandmana NS. Ovi amandmani postali su sastavni deo Predloga zakona.

Narodna skupština je na sednici 12.05.2009. godine većinom glasova (od 128 prisutnih narodnih poslanika, 127 je glasalo za, a jedan nije glasao), usvojila Predlog zakona, u celini. Zakon ima 75 članova.

### *13. Zakon o hemikalijama*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 09.02.2009. godine sa predlogom da se donese po hitnom postupku.

Na predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su ukupno 77 amandmana. Narodni poslanici SRS podneli su 67 amandmana, narodni poslanici poslaničke grupe Napred Srbijo podneli su osam amandmana i po jedan amandman su podneli narodni poslanici Nove Srbije i Demokratske stranke. Od 77 podnetih amandmana, samo jedan su podneli narodni poslanici vladajuće koalicije, dok su 76 podneli narodni poslanici opozicije.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine predložili su Narodnoj skupštini da prihvati dva amandmana i to jedan narodnog poslanika DS-a i jedan narodnog poslanika Nove Srbije. Ovi amandmani postali su sastavni deo predloga zakona. Od dva usvojena amandmana, jedan je podneo narodni poslanik vladajuće koalicije i jedan narodni poslanik opozicije.

Narodna skupština je na sednici 12.05.2009. godine većinom glasova (od 126 prisutnih narodnih poslanika, 122 su glasala za, a četiri nisu glasala), usvojila Predlog zakona o hemikalijama, u celini. Zakon ima 108 članova.

### *14. Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 12.06.2009. godine sa predlogom da se uzme u pretres.

Na Predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su 48 amandmana. Odbor za zaštitu životne sredine podneo je tri amandmana (na članove 7, 16. i 22.). Narodni poslanici DSS podneli su 22 amandmana, narodni poslanici SRS 11 amandmana, koliko su podneli i narodni poslanici poslaničke grupe Napred Srbijo, tri amandmana podneli su narodni poslanici Nove Srbije i jedan amandman samostalni narodni poslanik Vladan Batić (DHSS). Svih 48 amandmana koje su podneli narodni poslanici, podneli su poslanici opozicije. Narodni poslanici vladajuće koalicije nisu podneli nijedan amandman na Predlog zakona.

Zakonodavni odbor je kao nepotpun odbacio Amandman koji je narodni poslanik Dragan Čolić (SRS) podneo na član 21. Predloga zakona.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine predložili su Narodnoj skupštini da prihvati devet amandmana narodnih poslanika i to tri amandmana koje su podneli narodni poslanici DSS, jedan amandman narodnog poslanika NS i pet amandmana narodnih poslanika SRS. Prihvaćena su i tri amandmana koje je podneo Odbor za zaštitu životne sredine. Ovi amandmani postali su sastavni deo predloga zakona. Svih devet prihvaćenih amandmana narodnih poslanika podneli su poslanici opozicije.

Narodna skupština je, na sednici 31.08.2009. godine većinom glasova (od 128 prisutnih narodnih poslanika, 124 su glasala za) usvojila Predlog zakona o Fondu za zaštitu životne sredine, u celini. Zakon ima 34 člana.

### *15. Zakon o meteorološkoj i hidrološkoj delatnosti*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 13.10.2010. godine sa predlogom da se donese po hitnom postupku.

Na predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su ukupno 16 amandmana. Odbor za zaštitu životne sredine podneo je dva amandmana. Od 16 amandmana narodnih poslanika 14 su podneli narodni poslanici Srpske radikalne stranke, dok su dva amandmana podneli narodni

poslanici DSS. Narodni poslanici vladajuće koalicije nisu podneli nijedan amandman.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine prihvatili su četiri amandmana narodnih poslanika: tri amandmana koje su podneli narodni poslanici SRS i jedan koji su podneli narodni poslanici DSS. Prihvaćeni su i amandmani Odbora za zaštitu životne sredine. Narodna skupština je prihvatila ove amandmane. Sve prihvaćene amandmane narodnih poslanika podneli su narodni poslanici opozicije.

Narodna skupština je na sednici 23.11.2010. godine većinom glasova (od 129 prisutnih narodnih poslanika, 123 su glasala za), usvojila Predlog zakona, u celini. Zakon ima 54 člana.

### *16. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 28.09.2010. godine sa predlogom da se donese po hitnom postupku.

Na predlog ovog zakona narodni poslanici su podneli ukupno 30 amandmana. Odbor za zaštitu životne sredine podneo je 2 amandmana. Od ukupno 30 amandmana narodnih poslanika, osam su podneli narodni poslanici DS, odnosno narodni poslanik Ljiljana Zdravković, jedan amandman je podneo narodni poslanik SPS Dejan Radenković, 13 amandmana su podneli narodni poslanici DSS i osam narodni poslanici SRS. Narodni poslanici vladajuće koalicije podneli su devet amandmana, dok su preostalih 21 amandman podneli narodni poslanici opozicije.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine prihvatili su devet amandmana narodnih poslanika i to osam koje je podnela narodni poslanik DS Ljiljana Zdravković i jedan koji je podneo narodni poslanik SPS Dejan Radenković. Prihvaćeni su i amandmani Odbora za zaštitu životne sredine. Narodna skupština je prihvatila ove amandmane. Nije prihvaćen nijedan amandman narodnih poslanika opozicije.

Narodna skupština je na sednici 23.11.2010. godine većinom glasova (od 129 prisutnih narodnih poslanika, 125 su glasala za), usvojila Predlog zakona, u celini. Zakon ima 59 članova.

### *17. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o hemikalijama*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 21.09.2010. godine sa predlogom da se uzme u pretres.

Na predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su ukupno 21 amandman od kojih su dva podneli narodni poslanici DS, osam narodni poslanici DSS, devet narodni poslanici SRS i po jedan narodni poslanici PUPS i NS. Narodni poslanici vladajuće koalicije podneli su tri amandmana, dok su preostalih 18 amandmana podneli narodni poslanici opozicije.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine prihvatili su četiri amandmana: po jedan amandman narodnih poslanika DS i DSS i dva amandmana koje su u istovetnom tekstu podneli narodni poslanici DSS i DS. Narodna skupština je prihvatila ove amandmane. Od prihvaćena četiri amandmana, dva su podneli narodni poslanici vladajuće koalicije, a dva narodni poslanici opozicije.

Narodna skupština je na sednici 23.11.2010. godine većinom glasova (od 129 prisutnih narodnih poslanika, 128 su glasala za), usvojila Predlog zakona, u celini. Zakon ima 19 članova.

### *18. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o biocidnim proizvodima*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 21.09.2010. godine sa predlogom da se uzme u pretres.

Na predlog ovog zakona podneto je ukupno 17 amandmana od kojih je jedan podneo narodni poslanik DS, sedam narodni poslanici DSS i devet narodni poslanici SRS. Narodni poslanici vladajuće koalicije podneli su jedan amandman, dok su preostalih 16 amandmana podneli narodni poslanici opozicije.

Narodni poslanici Milan Dimitrijević, Milica Vojić-Marković, Donka Banović i dr Nikola Lazić, pisanim putem, 20.10.2010. godine povukli su Amandman sa ispravkom na član 17.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine prihvatili su tri amandmana i to dva amandmana narodnih poslanika DSS i jedan amandman narodnog poslanika DS koji je istovetan jednom od prihvaćenih amandmana

narodnog poslanika DSS. Narodna skupština privatila je ove amandmane. Od usvojenih amandmana jedan je podneo narodni poslanik vladajuće koalicije i dva narodni poslanici opozicije.

Narodna skupština je na sednici 23.11.2010. godine većinom glasova (od 129 prisutnih narodnih poslanika, 126 su glasala za), usvojila Predlog zakona, u celini. Zakon ima 23 člana.

### *19. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 27.09.2010. godine sa predlogom da se uzme u pretres.

Na predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su 13 amandmana od kojih je jedan podneo narodni poslanik DS i po šest narodni poslanici DSS i SRS. Od ovih amandmana, jedan je podneo narodni poslanik vladajuće koalicije, dok su preostalih 12 podneli narodni poslanici opozicije.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine prihvatili su tri amandmana i to jedan koji je podneo narodni poslanik DS i dva koje su podneli narodni poslanici SRS. Narodna skupština je prihvatila ove amandmane. Od tri usvojena amandmana jedan je podneo narodni poslanik vladajuće koalicije i dva narodni poslanici opozicije.

Narodna skupština je na sednici 23.11.2010. godine većinom glasova (od 128 prisutnih narodnih poslanika, 124 su glasala za), usvojila Predlog zakona, u celini. Zakon ima 15 članova.

### *20. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 01.10.2010. godine sa predlogom da se uzme u pretres.

Na predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su 10 amandmana. Odbor za zaštitu životne sredine podneo je jedan amandman. Od 10 podnetih amandmana narodnih poslanika, devet su podneli narodni poslanici SRS i jedan narodni poslanik NS. Narodni poslanici vladajuće koalicije nisu podneli nijedan amandman.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine prihvatili su jedan amandman narodnog poslanika NS i amandman Odbora za zaštitu životne sredine. Narodna skupština je prihvatila ove amandmane. Prihvaćeni amandman narodnog poslanika podneo je narodni poslanik opozicije.

Narodna skupština je na sednici 23.11.2010. godine većinom glasova (od 129 prisutnih narodnih poslanika, 123 su glasala za), usvojila Predlog zakona, u celini. Zakon ima 26 članova.

### *21. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu*

Predlog zakona Narodnoj skupštini podnela je Vlada 27.09.2010. godine sa predlogom da se uzme u pretres.

Na predlog ovog zakona narodni poslanici su podneli šest amandmana od kojih su po tri podneli narodni poslanici DSS i SRS. Narodni poslanici vladajuće koalicije nisu podneli nijedan amandman.

Vlada i Odbor za zaštitu životne sredine predložili su Narodnoj skupštini da odbije svih šest amandmana. Narodna skupština nije prihvatila nijedan amandman narodnih poslanika.

Narodna skupština je na sednici 23.11.2010. godine većinom glasova (od 129 prisutnih narodnih poslanika, 128 su glasala za), usvojila Predlog zakona, u celini. Zakon ima 14 članova.

### *22. Zakon o vodama i Zakon o šumama*

Pored ovih zakona, ima osnova da u analizu uključimo i dva zakona iz oblasti poljoprivrede koji se u značajnoj meri odnose i na zaštitu životne sredine: Zakon o šumama i Zakon o vodama. Važno je napomenuti da su u analizu mogli biti uključeni i još neki zakoni poput Zakona o planiranju i izgradnji koji pripada oblasti građevine ili Zakona o transportu opasnog tereta i Zakona o cevovodnom transportu gasovitih i tečnih ugljovodonika i distribuciji gasovitih ugljovodonika koji pripadaju oblasti saobraćaja i energetike ili nekoliko zakona iz oblasti poljoprivrede poput Zakona o zdravlju bilja, Zakona o sredstvima za zaštitu bilja s obzirom na to da je materija koju uređuju od velikog značaja za životnu sredinu. Međutim, ovi zakoni ne uređuju direktno pitanja zaštite životne sredine, veću pojedinim odredbama zaštitu životne sre-

dine ističu kao cilj koji se preciznije uređuje drugim zakonima poput Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu. Sa druge strane, Zakon o vodama je na internet stranici Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja na kojoj se mogu naći usvojeni propisi, propisi koji su u fazi usvajanja, prezentacije, video materijali, kao i izveštaji iz oblasti zaštite životne sredine[29], uvršten u zakone iz oblasti zaštite životne sredine. Vodeći se time, odlučili smo da ovde razmotrimo i Zakon o šumama.

Zakon o vodama i Zakon o šumama usvojeni su na sednici Narodne skupštine 05.05.2010. godine na kojoj je usvojen set zakona iz oblasti poljoprivrede. Zakon o vodama usvojen je po hitnom postupku.

### *Zakon o vodama*

Na predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su 51 amandman. Odbor za poljoprivredu podneo je 12 amandmana. Od 51 amandmana koje su podneli narodni poslanici, 16 amandmana je podneo narodni poslanik Siniša Stamenković (PUPS), tri amandmana su podneli narodni poslanici poslaničke grupe manjina odnosno SVM, 11 amandmana su podneli narodni poslanici SRS, dok su 21 amandman podneli narodni poslanici SNS. Narodni poslanici vladajuće koalicije podneli su 19 amandmana, dok su preostalih 32 amandmana podneli narodni poslanici opozicije.

Vlada je prihvatila šest amandmana narodnih poslanika: tri amandmana koje su podneli narodni poslanici SRS, dva amandmana koje su podneli narodni poslanici Poslaničke grupe Napred Srbijo i jedan amandman narodnog poslanika PUPS i 12 amandmana koje je podneo Odbor za poljoprivredu. Odbor za poljoprivredu predložio je Narodnoj skupštini da prihvati sedam amandmana narodnih poslanika i to 6 amandmana koje je prihvatila Vlada i jedan amandman narodnog poslanika PUPS u kom se predlaže da se iza člana 221. doda novi član 221a. Vlada nije prihvatila ovaj amandman sa obrazloženjem da je predložena formulacija kojom se vrši dopuna Predloga zakona nejasna i neprecizna. Narodna skupština je prihvatila šest amandmana narodnih

---

29 http://www.ekoplan.gov.rs/src/I-Zivotna-sredina-102-document.htm (Pristupljeno 11. 09. 2011.).

poslanika koje su podržali i Vlada i Odbor za poljoprivredu i 12 amandmana Odbora za poljoprivredu. Usvojene amandmane narodnih poslanika većinom su podneli narodni poslanici opozicije: pet amandmana narodnih poslanika opozicije i jedan amandman narodnih poslanika vladajuće većine.

Narodna skupština je, većinom glasova (od 127 prisutnih narodnih poslanika, 124 je glasalo za), usvojila Predlog zakona, u celini. Zakon ima 228 članova.

*Zakon o šumama*

Na predlog ovog zakona narodni poslanici podneli su 58 amandmana. Od 58 amandmana, Zakonodavni odbor je, kao neblagovremene, odbacio 11 amandmana koje je podneo narodni poslanik poslaničke grupe manjina Arpad Fremond (SVM). Od preostalih 47 amandmana, narodni poslanici PUPS podneli su dva amandmana, narodni poslanici DSS devet amandmana, narodni poslanici SRS 15 amandmana, narodni poslanici poslaničke grupe Napred Srbijo 12 amandmana, dok su devet amandmana podneli narodni poslanici NS. Narodni poslanici vladajuće koalicije podneli su dva amandmana, a narodni poslanici opozicije 45 amandmana.

Odbor za poljoprivredu podneo je 21 amandman koje su prihvatili predstavnici Vlade na sednici Odbora. Na narednoj sednici, Odbor je povukao iz procedure 11 amandmana.

Vlada i Odbor za poljoprivredu prihvatili su tri amandmana narodnih poslanika: po jedan amandman narodnih poslanika DSS, PUPS i SRS. Narodna skupština je prihvatila ova tri amandmana narodnih poslanika i 10 amandmana Odbora za poljoprivredu. Od tri usvojena amandmana narodnih poslanika, jedan je podneo narodni poslanik vladajuće koalicije i dva narodni poslanici opozicije.

Narodna skupština je većinom glasova (od 127 prisutnih narodnih poslanika, 122 su glasala za), usvojila Predlog zakona, u celini. Zakon ima 121 član.

# Peti deo

# ANALIZA PROCESA USVAJANJA ZAKONA IZ OBLASTI BORBE PROTIV KORUPCIJE

Zoran Stojiljković
Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

# ANTIKORUPTIVNO ZAKONODAVSTVO

## UVODNE NAPOMENE

Korupcija – gotovo endemski ukorenjena i raširena, posebno, njeni „visokonaponski" vidovi, vezani za zloupotrebu javnih ovlašćenja u svrhu sticanja nelegalne dobiti, na jednoj i sinekura i renti, na drugoj strani, godinama su već za građane Srbije, ali i drugih zemalja u tranziciji, jedan od tri – četiri ključna problema.

Posebno su izvršna politička vlast, ali i nosioci ključnih upravnih funkcija izloženi izazovima, ali i optužbama za korupciju i lišeni dovoljnog kredibiliteta i poverenja javnosti.

Politički transferi poslanika i odbornika i duh nagodbi, cenkanja i trgovine raširen i u lokalnom i u nacionalnom parlamentu, postavili su i parlament i političke stranke u fokus analize političke korupcije. Prelazak čitavih poslaničkih grupa iz opozicije u vlast, i obratno, politički život u Srbiji izlažu realnoj opasnosti prisustva latinoameričkog fenomena *partido de aluguel* – stranaka u zakup i za iznajmljivanje podrške.

Posledično, nalazi i istraživanja Transparentnosti, dobijeni unutar Globalnog barometra korupcije, kao i istraživanja USAID-a i IFES-a, pokazuju da se u čitavom regionu politika percipira kao sfera društva najizloženija korupciji. Građani naime smatraju da korupcija ima veći uticaj na politički, nego na lični život i poslovno okruženje.

Primera radi, u četiri talasa istraživanja koje je Medium Gallup radio 2009 – 2011. godine za UNDP najsnažniji utisak ostavlja **dramatičan stepen prekida veza između građana i vlasti u Srbiji.**

Komotnom, kvalifikovanom većinom građani, novembra 2011. godine, prihvataju, recimo, tvrdnje da stvari u Srbiji idu u pogrešnom smeru (73 odsto), odnosno da su političari (83 odsto) previše korumpirani da bi se zaista borili protiv korupcije. Pošto ni Vlada ni političari,

kako pozicioni, tako i opozicioni, nisu u stanju da spreče korupciju, treba ih posmenjivati (70 odsto). Posebno vlasnici velikih firmi imaju koristi od veza sa korumpiranim vlastima (74 odsto).

Logično se otvara pitanje: zašto toliko korupcije i priča o korupciji u politici?

Sveprisutne sumnje i optužbe i stvarna, visoka mera raširenosti političke korupcije pre svega predstavljaju neželjeni, ali logičan nusefekat prenaglašene centralne, regulativne i usmeravajuće uloge politike i političkih institucija. Dvostruka i dvostrana kupo-prodajna priroda korupcionih aranžmana, odnosno činjenica da se moć i bogatstvo pretežno stiču i održavaju uz pomoć (i korumpiranje) političke vlasti čine političke moćnike izuzetno izloženim koruptivnim ponudama. Na drugoj strani, želja mnogih da unosnu i naplativu, ali nesigurnu političku poziciju konvertuju u trajniju ekonomsku moć i vlasništvo vodi ne retko u situacije u kojima se iznuđuje – za sebe ili za svoju stranku, odgovarajuća protiv usluga.

Primera radi, Sartori, unutar razmatranja političke korupcije kao očekivanog efekta klijentelističke komponente politike, razlikuje dva vida političke korupcije. „Sa jedne strane imamo političare i funkcionere koji su korumpirani, koji se „kupuju" da bi uradili ili da ne bi uradili određene stvari, a sa druge strane imamo političare koji iznuđuju novac za svoju političku karijeru i koji ga uredno kradu za same sebe" (Sartori, 2003: 168).

Na drugoj strani, osnovnu svrhu i suštinu antikoruptivne strategije čini promovisanje i uspostava sistema društvenog integriteta i pratećih mehanizama odgovornosti čiji je cilj da korupciju učini visokorizičnim poduhvatom sa neizvesnom i malom zaradom. Ako bi pošli od čuvene Klitkardove formule za određenje korupcije, onda bi obrnuti sled: **redukovati diskreciona ovlašćenja, razbiti monopole, a istovremeno uvećati, moralnu, političku i krivičnu odgovornost predstavljao neku vrstu „dobitne kombinacije" za uspešnu borbu protiv korupcije.**

Više je nego očigledno da se korupcija javlja tamo gde postoji kombinacija mogućnosti i sklonosti. Antikoruptivne strategije treba da budu usmerene na oba činioca.

**Mogućnosti mogu biti minimalizovane putem sistemskih reformi, a sklonost smanjena povećanjem transakcionih troškova, od-**

**nosno preokretanjem scenarija „visoka dobit, nizak rizik“ u „niska dobit, veliki rizik“ delotvornim kombinovanjem preventivnih, prisilnih i odvraćajućih mehanizama odgovornosti.**

**Uspešna borba na suzbijanju korupcije moguća je jedino ako postoji raširena svest o njenim razornim efektima, jasna i delatna politička volja, odgovarajući normativno-institucionalni okvir i jedinstvena i koherentna antikoruptivna strategija, uključiv monitoring i evaluaciju od strane nezavisnih tela.**

## PROBLEM KORUPCIJE U PROGRAMIMA POLITIČKIH STRANAKA

Borba protiv gotovo endemski raširene korupcije i formiranje odgovorne, kompetentne i nekorumpirane vlasti bili su jedno od ključnih obećanja novih demokratskih vlasti, nakon promena oktobra 2000. godine. Čitavu deceniju kasnije rašireno dominantno uverenje da su na planu redukovanja korupcije učinci krajnje nedovoljni, neophodnom, čak nužnom čini analizu efekata borbe protiv korupcije.

Ključna činjenica je da su relevantne, parlamentarne stranke, posebno one koje su u protekloj deceniji, ali i u čitavom periodu od uvođenja višepartizma, imale parlamentarni status i u kraćim ili dužim intervalima učestvovale u izvršnoj vlasti, odlučujuće uticale kako na zakonodavnu aktivnost, tako i na dizajniranje antikoruptivnih mera u javnim politikama. Smatram zato neophodnim prethodno, bar sumarno navođenje stavova o korupciji i antikoruptivnim strategijama prisutnih u njihovim programskim i izbornim dokumentima, posebno onim donetim nakon 2007. godine, odnosno u vreme i nakon formiranja aktuelnog saziva parlamenta.

Veoma je pritom, sa stanovišta nivoa i same mogućnosti informisanja građana, indikativna činjenica da izborni programi iz 2008. godine nisu dostupni na internet stranicama političkih stranaka. DS, npr. ima izborni program za 2007. godinu i nekoliko ranijih godina, ali ne i program koji je iznela pred birače na poslednjim izborima. Jedina politička partija koja ima izborni program iz 2008. godine na svom veb sajtu je LDP.

Gotovo sve političke stranke u svojim programima ističu da je korupcija značajan problem koji postoji u svim sferama društva zbog čega

borbu protiv korupcije političke stranke postavljaju kao jedan od svojih prioritetnih ciljeva i zadataka. Korupcija se pominje najčešće kao politički problem, a zatim kao ekonomski. Posebne oblasti u kojima se uočava problem korupcije u programima političkih stranaka su zdravstvo, pravosuđe, ali i kultura i obrazovanje.

DS ističe, recimo, problem korupcije u vlasti odnosno opasnost od korupcije i uticaja moćnih finansijskih grupa na donošenje političkih odluka. Treći od šest osnovnih ciljeva kojima teži DS je efikasna, jeftina i nekorumpirana vlast koja obavlja svoj posao i ne pokušava da nametne svoj monopol privredi i društvu. Jedan od načina borbe protiv korupcije koji predlaže DS jeste saradnja sa nevladinim organizacijama i građanskim inicijativama u zajedničkoj podršci svim vidovima društvene kontrole, merenja učinaka i podnošenja javnog računa za sve poslove nosilaca vlasti.

U cilju borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, SPS se zalaže za pravnu državu koja štiti sve građane podjednako. Uspostavljanje zakonitosti, pravna sigurnost i nezavisnost pravosuđa, kao i jačanje Ustavnog suda ključni su za suzbijanje korupcije i vraćanje poverenja građana.

U programu G17 plus ističe se da korupcija na svim nivoima i dalje buja i da je malo osuđenih za zloupotrebe u prethodnom periodu. Posebno se ističe problem korupcije u pravosuđu. Ova stranka ističe da bi suzbijanju korupcije u inspekcijskim službama doprinelo uprošćavanje administrativnih procedura, dok u ostalim oblastima ne precizira metode borbe protiv korupcije. Dokumenti Ujedinjenih regiona Srbije su dominantno posvećeni decentralizaciji smatrajući da je ona ključna za rešavanje svih ostalih društvenih problema.

U programu SNS „Bela knjiga – programom do promena“, problemu korupcije posvećuje se značajan prostor. Naprednjaci ističu da je korupcija raširena u svim sferama društva i države i smatraju da je to posebno slučaj u zemljama koje su uspostavile „partijski kapitalizam”.

Ova stranka je 2011. godine donela Platformu za borbu protiv korupcije i kriminala po modelu „pet puta pet“ što označava pet politika, pet reformi, pet vrednosti, pet metoda i pet ciljeva. Ova platofma postala je sastavni deo stranačkog programa. SNS je ovom platformom definisala sledećih pet ciljeva: 1. eliminisanje koruptivnog odnosa između kriminalno stečenog i tajkunskog kapitala i politike; 2. Srbija više ne sme da bude na mapi tranzitnih ruta za trgovinu narkoticima, a u njoj će

proizvodnja i promet opojnih droga biti svedeni na najmanju moguću meru; 3. u borbi protiv korupcije, Srbija će da bude primer u regionu sa rezultatima jasno vidljivim građanima, privredi i stranim investitorima; 4. Srbija će imati dekriminalizovanu i profesionalnu državnu upravu; 5. Srbija će biti država u kojoj je stvoren stabilan i bezbedan ambijent bezbednosti kao rezultat sinhronizovanog delovanja svih segmenata sistema – izvršne vlasti, lokalnih samouprava, policije i službi bezbednosti, zajedno sa pravosudnim organima. Posebne mere koje će takvu borbu omogućiti su: politika nulte tolerancije prema svim oblicima kriminala i korupcije, zajedničko delovanje građana i državnih organa, partnerstvo sa drugima u svetu koji rade na istom poslu, transparentnost u radu, politika odrešenih ruku i pomoći profesionalcima. Pet reformi u borbi protiv korupcije i kriminala koje će SNS sprovesti su: reforma pravosuđa, reforma zakonske regulative, reforma organa i službi bezbednosti, reforma sistema javnih nabavki, reforma i stvaranje profesionalne državne uprave. Pet vrednosti za koje se zalaže SNS su: integritet, posvećenost, odlučnost, beskompromisnost i stručna osposobljenost. Pet metoda kojima se prethodno pomenuto postiže su: izgradnja institucionalnih kapaciteta, ulaganje u materijalne resurse, oduzimanje imovine stečene izvršenjem krivičnih dela, jačanje saradnje na državnom i međunarodnom nivou i zeleno svetlo za sprovođenje postojećih strategija za borbu protiv pojedinačnih grana organizovanog kriminala, kao i donošenje novih.

I SRS u svom programu ističe da je korupcija zahvatila sve pore društva. SRS se zalaže za to da se dosadašnji nosioci vlasti za koje se utvrdi da su korupcijom došli do određenih materijalnih dobara izvedu pred lice pravde i uz oduzimanje ovako stečene imovine rigorozno kazne. „Jedino strog odnos prema nosiocima javnih funkcija, uz permanentnu kontrolu izvršenja obaveza od strane vlasti, može da zaustavi i u korenu saseče korupciju, kao jedno od najvećih zala u državi. Srpska radikalna stranka će se maksimalno založiti za raskrinkavanje korupcionaških afera i primerno kažnjavanje korumpiranih funkcionera u srpskoj državi“, ističe se u programu SRS.

LDP borbu protiv korupcije stavlja među šest osnovnih ciljeva u svom ekonomskom programu. Na prvom mestu je ulazak u EU bez alternative, a već na drugom borba protiv korupcije kao racionalnog odgovora pojedinca na uplitanje države u privredu. LDP pre svega, saglasno svojoj liberalnoj i tržišnoj poziciji, ističe smanjenje uloge drža-

ve u ekonomiji kao jedini način za suzbijanje korupcije, i svođenje obima javnih nabavki na razumnu i ekonomski opravdanu meru: „Osnovu borbe protiv korupcije treba da čini jačanje tržišnih odnosa i konkurencije kako bi se političarima dalo što manje nadležnosti u privredi, jer je nivo korupcije u direktnoj vezi s udelom državne svojine i stepenom regulisanosti privrede. Inicijative poput postojanja Saveta za borbu protiv korupcije nisu loše, ali ključno je ukidanje državnih agencija koje arbitrarnim odlukama mogu da utiču na raspodelu resursa. Ključno je da država obavlja što je moguće manje poslova, kao i da se značajno smanji broj ministarstava i regulatornih tela".

Nova Srbija i Demokratska stranka Srbije su jedine parlamentarne političke partije koje u svojim izbornim programima čak ni ne pominju, barem ne direktno i eksplicitno problem korupcije.

Mogli bismo zaključiti da se nijedna politička partija ne smatra odgovornom za problem korupcije i da sve ističu spremnost da se s ovim problemom suoče iako se u programima ne razrađuju konkretni koraci niti metode suzbijanja korupcije.

U tom smislu, konkretnije stavove i predloge praktičnih politika pre možemo naći u izjavama i saopštenjima ili izbornim programima i platformama, nego u stranačkim programima.

## ANALIZA PROCESA USVAJANJA ZAKONA

### *Antikoruptivna regulativa i aktivnosti 2000 – 2008. godine*

Hronološki posmatrano, prva značajna antikorupcijska mera Vlade bila je, uz veliku medijsku pompu, osnivanje Saveta za borbu protiv korupcije, krajem 2001. godine.

Savet je osnovan kao stručno-savetodavno telo Vlade sa zadatkom da predlaže mere koje treba preduzeti u borbi protiv korupcije, ali i da prati njihovo sprovođenje i inicira donošenje propisa i mera usmerenih na njeno redukovanje. Naglašena kritičnost članova, uz istovremeni neautonomni, konsultativni status Saveta, učinili su, međutim, da gotovo deceniju duga istorija odnosa Saveta i postoktobarskih vlada pretežno bude istorija sukoba, nerazumevanja i (od strane vlada) ignorisanja.

Od formiranja Saveta, kao i kreiranja Strategije za borbu protiv korupcije (krajem 2005. godine), ostvaren je bar pomak na normativ-

no-institucionalnoj ravni. U prva svoja tri saziva nakon 2000. godine, Narodna skupština Republike Srbije donela je set zakona od kojih se, naglašenom svojom antikoruptivnom dimenzijom, izdvaja sledećih devet: Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o finansiranju političkih stranaka, Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o Zaštitniku građana, nov Krivični zakonik, Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, kao i Zakon o sprečavanju pranja novca.

Neautonomni status, nedovoljni raspoloživi resursi, odnosno odsustvo praktične podrške telima koja treba da se bave njihovom implementacijom – **razorna kombinacija odsustva (dovoljne) političke volje i nedovoljnih formiranih administrativnih kapaciteta** su, međutim, krajnje limitirali praktične efekte antikoruptivnog zakonodavstva.

Najjaču argumentaciju u prilog iznetoj tezi pružaju institucionalno dizajniranje, stvoreni administrativni kapaciteti i uticaj i efekti delovanja nezavisnih tela, odnosno„ četvrte grane vlasti. „Ovu granu vlasti sačinjavaju nezavisna, regulatorna tela i agencije koje su tu da kontrolišu rad vlasti, pre svega, izvršne. Da bi nezavisna tela vršila svoju funkciju, neophodno je da imaju ovlašćenja i autoritet da nametnu funkcionerima sankcije, ukoliko su prekršili zakone. U četvrtu granu vlasti najčešće se ubrajaju, antikorupciona tela, komisije za zaštitu ljudskih prava, revizorske institucije, zaštitnik građana, poverenik za informacije od javnog značaja i druga slična tela. Da bi ona bila efikasna moraju imati širok spektar ovlašćenja – od finansijske kontrole, regulacije nadzora, traženja i iznošenja podataka od javnog značaja, pa do izricanja određenih sankcija za prekršioce pravnih normi. Ukoliko su nezavisna tela formirana, ali u praksi ne mogu da izvršavaju svoja ovlašćenja, samo su fasadnog karaktera i ne doprinose odgovornosti nosilaca javnih funkcija.

U Srbiji je Zakon o zaštitniku građana donet 2005. godine. **Zaštitnika građana** bira Narodna skupština apsolutnom većinom na predlog Odbora za ustavna pitanja. Pravo na predlaganje kandidata za ovu funkciju ima svaka od poslaničkih grupa u parlamentu. Ombudsman se bira na period od 5 godina i može biti samo još jednom izabran na istu funkciju. On uživa imunitet kao i narodni poslanici. Sredstva za rad obezbeđuju se u budžetu na osnovu predloga koji zaštitnik građa-

na podnosi Vladi. Zakonom je predviđeno da ombudsman ima četiri zamenika:

– za ljudska prava i prava lica lišenih slobode;

– za ravnopravnost polova, prava deteta i prava lica sa hendikepom;

– za prava nacionalnih manjina i;

– za dobru upravu, odnosno, pravilno i zakonito funkcionisanje administracije.

Iako je Zakon o zaštitniku građana donet 2005. godine, on je izabran tek 2007. godine, a njegove zamenike Narodna skupština je izabrala 2008. godine. Pored odugovlačenja sa izborom ombudsmana, karakteristično je da Vlada nije blagovremeno i na adekvatan način obezbedila materijalne i logističke uslove za njegov rad.

**Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti** je samostalan državni organ, nezavisan u vršenju nadležnosti, a glavna funkcija mu je obezbeđenje ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja Njegova nadležnost je praćenje poštovanja obaveza organa vlasti utvrđenih zakonom i izveštavanje javnosti i parlamenta o tome. On, takođe, ima pravo da inicira izmene propisa radi unapređenja prava na pristup informacijama. Bira ga Narodna skupština na period od 7 godina, sa mogućnošću jednog ponovnog izbora. Sredstva za njegov rad obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije. Poverenik ne može tražiti ili primati uputstva od državnih organa i drugih lica.

Kada je reč o funkcionisanju ovog organa u praksi, primetni su problemi slični onima koji su vezani i za funkcionisanje institucije Ombudsmana. Opstrukcija rada poverenika bila je evidentna na svim nivoima, od najvišeg državnog do lokalne samouprave. O tome govori i jedan od skorijih primera, kada je Republičko javno tužilaštvo po prvi put tužilo nezavisno telo – Poverenika Rodoljuba Šabića „kako bi zaštitilo" Viši sud kome je poverenik naložio da dostavi originalne transkripte sa jednog suđenja[30].

Sledeće nezavisno telo koje je od ogromnog značaja za kontrolu izvršne vlasti je **Državna revizorska institucija (DRI).** DRI treba da vrši reviziju državnog budžeta, direktnih i indirektnih budžetskih ko-

30 http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/255878/Tuzilastvo-goni-Sabica-jer-sud-nece-da-mu-da-podatke , Pristupljeno 14.06.2011.

risnika, lokalnih vlasti, Narodne banke Srbije, javnih preduzeća, političkih stranaka, kao i kontrolu trošenja međunarodnih donacija i pomoći. Zakon o državnoj revizorskoj instituciji donet je 14. novembra 2005. godine, ali je Savet Državne revizorske institucije izabran tek dve godine kasnije. Savet ima 5 članova – predsednika, potpredsednika i tri člana koje bira Narodna skupština apsolutnom većinom glasova na obrazloženi predlog svog nadležnog radnog tela. DRI je poput već navedenih nezavisnih tela imala probleme vezane za probijanje roka u kome je trebalo da bude konstituisana, upravo zbog velikog uticaja političkih stranaka koje su imale presudan uticaj na izbor članova Saveta DRI. Poslovnik DRI, Skupština je usvojila tek u januaru 2009. godine, kada su se konačno stekli uslovi da ona počne da vrši poslove iz svoje nadležnosti. Takođe, teškoću predstavlja i mali broj zaposlenih i nedostatak prostora. Tek krajem 2009. godine državni revizor Radoslav Sretenović podneo je prvi Izveštaj o reviziji budžeta za 2008. godinu u kojem je na bazi jednog dela dokumentacije utvrđeno da je bilo povreda brojnih zakona, a naročito onih koji se tiču javnih nabavki.

Istovremeno, vlasti su potpisale ili ratifikovale ključne međunarodne antikoruptivne instrumente poput OUN Konvencije protiv korupcije ili tri konvencije Saveta Evrope – Krivičnopravnu i Građanskopravnu o korupciji, kao i Konvenciju o traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalnim aktivnostima.

Tadašnja Državna zajednica Srbije i Crne Gore je, maja 2003. godine, prijemom u Savet Evrope postala i članica GRECO grupe.

Zbog vidljivog odsustva strateškog delovanja u borbi protiv korupcije, ali i jasnih preuzetih obaveza unutar GRECA, Narodna skupština Republike Srbije je, decembra 2005.godine, usvojila Odluku o utvrđivanju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije.

Odlukom se obavezuje Vlada da donese i prateći Akcioni plan za sprovođenje strategije, obezbedi sredstva za njegovo sprovođenje, kao i da predloži donošenje (tek tri godine kasnije usvojenog) zakona o formiranju nezavisnog antikorupcijskog tela (Agencije). Svi državni organi na koje se Strategija odnosi su bili u obavezi da sarađuju u izradi i sprovođenju Akcionog plana[31].

31 Sama Strategija kao formativni dokument je za osnovni, „strateški” cilj imala da poveže tri vrste mera: edukativne, preventivne i represivne. Strukturno, ona je podeljena na tri tematska poglavlja. U prvom se konstatuju uzroci i razorne po-

U međuvremenu, Vlada je svojom odlukom formirala Komisiju koja bi se, do izbora nezavisnog tela, bavila primenom Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i preporuka GRECA.

Neposredni zadatak Komisije je bio da prati sprovođenje obavezujućih preporuka GRECA, izradu sektorskih planova za borbu protiv korupcije i, pre svega, da pripremi Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije.Vlada je svojom odlukom obavezala Komisiju da je o svom radu obaveštava na svakih 90 dana[32].

Po uverenju stručne javnosti, u bar pola od u međuvremenu donetih (8) ključnih antikoruptivnih zakona radilo se o prepravci i doradi tek nedavno usvojenih – gromoglasno najavljivanih i reklamiranih, a praktično nedelatnih zakonskih projekata.

Primera radi, izmenama zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (jun 2007.) Poverenik je dobio mogućnost

---

sledice korupcije, formulišu strateški ciljevi – stvaranje antikorupcijske kulture i redukovanje stepena korupcije, kao i uslovi za njeno efektivno sprovođenje. U drugom delu dokumenta se detektuje 7 ključnih arena za realizovanje seta antikoruptivnih mera: politički sistem, pravosuđe i policija (kao „poslednja linija odbrane"), sistem državne uprave, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave i javnih službi, javne finansije i privredni sistem, kao i građani i mediji, kao neka vrsta logističke podrške. Treće poglavlje nagoveštava potrebu stvaranja (tek 4 godine kasnije formiranog) nezavisnog tela koje će vršiti nadzor nad sprovođenjem Strategije i koordinirati rad državnih organa u borbi protiv korupcije.

32 Komisiju su činili predsednik i 9 članova, sa svojim zamenicima, kao i sekretar komisije. U sastav Komisije su ušli Ministar pravde Zoran Stojković, kao njen predsednik, predstavnici još tri ministarstva: Ministarstva unutrašnjih poslova (Službe za borbu protiv organizovanog kriminala), Ministarstva finansija (Uprave za sprečavanje pranja novca) i Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, kao i predstavnici Narodne skupštine, Vrhovnog suda, Republičkog javnog tužilaštva, Saveta za borbu protiv korupcije i predstavnici civilnog sektora i medija.
Godinu dana kasnije (decembra 2006. godine) usvojen je i Akcioni plan za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije. U Akcionom planu je, u skladu sa evropskim standardima, za svaku od 7 oblasti za koje je Strategija utvrdila pravce delovanja, razrađen posebni paket mera i aktivnosti vezan za ukupno čak 168 formulisanih konkretnih ciljeva. Pored spiska mera navode se taksativno institucije nadležne za njihovo sprovođenje, rokovi izvršenja, neophodna sredstva, kao i mogući problemi i otpori. Sa političkim promenama, odnosno promenom sastava Vlade nakon izbora 2007. godine, Komisija je, međutim, praktično prestala sa radom, a da formalno nije ugašena ni sa formiranjem Agencije za borbu protiv korupcije što rečito govori o političkim (ne)prilikama u Srbiji.

da pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona i opštih akata. Značajan antikoruptivni potencijal ima i Zakon o računovodstvu i reviziji (maj 2006.) kojim se uvodi nov sistem interne revizije i upošljava veći broj revizora. Izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana (jun 2007.), zamenici Zaštitnika građana dobijaju imunitet kao i narodni poslanici. Zaštitnik za svoj rad odgovara direktno Narodnoj skupštini i ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti.

### *Aktuelni parlamentarni saziv i antikoruprtivno zakonodavstvo (2008 – 2011.)*

I nakon izbora održanih maja 2008. godine i formiranja novih političkih institucija i vladajuće koalicione većine, borba protiv korupcije ostaje i dalje jedan od pet ključnih prioriteta, visoko pozicioniran i na listi ciljeva „na mapi puta ka evropskim integracijama“.

Na preporuke i sugestije GRECA (25 preporuka iz 2008. godine) i Evropske komisije dominantna reakcija je, međutim, ponovo bila razrada normativnog dizajna.

Drugi pravac aktivnosti bio je redizajniranje seta već postojećih i formiranje novih antikoruptivnih institucija (Agencija za borbu protiv korupcije) uz njihovo gotovo permanentno institucionalno prekrajanje i izmenu nadležnosti i ovlašćenja.

### *Predmetni okvir analize*

Iako značajne konsekvence po institucionalni okvir i efekte borbe protiv korupcije može imati daleko širi predmetni okvir zakona, pri čemu poseban značaj imaju, recimo, set zakona kojima se uređuje sastav, struktura i funkcionisanje pravosudnih institucija, zakonska regulativa kojom se reguliše položaj državnih službenika ili pak osnivanje i delovanje političkih stranaka, u užem, operativnom smislu u antikoruptivnu zakonsku regulativu usvojenu od strane aktuelnog saziva Narodne skupštine od njegovog konstituisanja do 1.07.2011. godine ubrajamo naredne četiri grupe zakona:

Prvu grupu zakona čine zakoni kojima se uređuje slobodan pristup informacijama i podacima koji naravno čine baziČnu pretpostavku za

svako relevantno i efektivno antikoruptivno delovanje. Ovoj grupi pripadaju dva zakona:

| |
|---|
| 1. Zakon o izmenama i dopunama zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja |
| 1. Zakon o tajnosti podataka |

Drugu grupu zakona čine tri zakona kojima se uređuje antikoruptivni okvir za ekonomsko poslovanje, pre svega sistem javnih nabavki, kao i osnov za oduzimanje imovine stečene vršenjem krivičniih dela:

| |
|---|
| 1. Zakon o zaštiti konkurencije |
| 1. Zakon o javnim nabavkama |
| 1. Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela |

Treću grupu čine dva zakona kojima se uređuje osetljiva zona finansiranja aktivnosti političkih subjekata – političkih stranaka, koalicija i izbornih lista i političkog udruživanja grupa građana:

| |
|---|
| 1. Zakon o finansiranju političkih stranaka |
| 1. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti |

Najzad, četvrtu grupu zakona čine dva zakona kojima se uređuju osnivanje, delatnost i ingerencije novoformirane antikoruptivne koordinirajuće institucije – Agencije za borbu protiv korupcije:

| |
|---|
| 1. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije |
| 1. Zakon o izmenama i dopunama zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije |

## Pristup informacijama

### 1. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Prethodno donetim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja uređuju se prava na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, radi ostvarenja i zaštite **interesa javnosti da zna** i ostvarenja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva.

Radi ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, ustanovljava se **Poverenik za informacije od javnog značaja**, kao samostalan državni organ, nezavisan u vršenju svoje nadležnosti.

### *Procedure i akteri ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama*

Prava na pristup mogu se izuzetno podvrći ograničenjima ako je to neophodno u demokratskom društvu radi zaštite od **ozbiljne povrede pretežnijeg interesa** zasnovanog na ustavu ili zakonu.

Naime, organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako bi time: 1**) ugrozio život, zdravlje, sigurnost** ili koje drugo važno dobro nekog lica; 2) **ugrozio, omeo ili otežao sprečavanje ili otkrivanje krivičnog dela**, optuženje za krivično delo, vođenje pretkrivičnog postupka, vođenje sudskog postupka, izvršenje presude ili sprovođenje kazne, ili koji drugi pravno uređeni postupak, **ili fer postupanje i pravično suđenje**; 3) **ozbiljno ugrozio odbranu zemlje, nacionalnu ili javnu bezbednost**, ili međunarodne odnose; 4) **bitno umanjio sposobnost države da upravlja ekonomskim procesima** u zemlji, ili bitno otežao ostvarenje opravdanih ekonomskih interesa; 5) **učinio dostupnim informaciju ili dokument za koji je propisima ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određeno da se čuva kao državna, službena, poslovna ili druga tajna.**

Odlučivanje po zahtevu

Organ vlasti dužan je da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, tražioca obavesti o posedovanju informacije, stavi mu na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno izda mu ili uputi kopiju tog dokumenta.

Ako organ vlasti nije u mogućnosti, iz opravdanih razloga, da u roku obavesti tražioca o posedovanju informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, dužan je da o tome odmah obavesti tražioca i odredi naknadni rok, koji ne može biti duži od 40 dana od dana prijema zahteva, u kome će tražioca obavestiti.

Postupanje Poverenika po prosleđenom zahtevu

Po prijemu zahteva Poverenik proverava da li se dokument koji sadrži traženu informaciju na koju se zahtev odnosi nalazi u posedu organa vlasti koji mu je prosledio zahtev. Ako utvrdi da se dokument ne nalazi u posedu organa vlasti koji mu je prosledio zahtev tražioca, Poverenik će dostaviti zahtev organu vlasti koji taj dokument poseduje ili će tražioca uputiti na organ vlasti u čijem posedu se nalazi tražena informacija.

Pravo na žalbu

Tražilac može izjaviti žalbu Povereniku u roku od 15 dana od dostavljanja rešenja organa vlasti, ako: 1) organ vlasti odbije da obavesti tražioca o tome da li poseduje određenu informaciju od javnog značaja ili mu je ona inače dostupna, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, da mu izda, odnosno uputi kopiju dokumenta, ili ako to ne učini u propisanom roku; 2) organ vlasti, ne odgovori u propisanom roku na zahtev tražioca; 3) organ vlasti uslovi izdavanje kopije dokumenta koji sadrži traženu informaciju uplatom naknade koja prevazilazi iznos nužnih troškova izrade te kopije; 4) organ vlasti ne stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno ne izda kopiju tog dokumenta.

Rešavanje Poverenika po žalbi

Poverenik donosi rešenje bez odlaganja, a najdocnije u roku od 30 dana od dana predaje žalbe, pošto omogući organu vlasti da se pismeno izjasni, a po potrebi i tražiocu. Poverenik odbacuje žalbu koja je nedopuštena, neblagovremena i izjavljena od strane neovlašćenog lica. **Organ vlasti dokazuje da je postupao u skladu sa svojim obavezama** predviđenim ovim zakonom.

**Izbor i ovlašćenja Poverenika**

Narodna skupština Republike Srbije bira Poverenika na predlog odbora Narodne skupštine nadležnog za informisanje. Za Poverenika se bira lice s priznatim ugledom i stručnošću u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava. Poverenik se bira za vreme od sedam godina. Isto lice može biti birano za Poverenika najviše dva puta. **Poverenik se ne može pozvati na odgovornost za mišljenje koje je izneo ili predlog koji je dao u vršenju svoje nadležnosti,** a u postupku pokrenutom

zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju svoje nadležnosti ne može biti pritvoren bez odobrenja Narodne skupštine.

Nadležnost Poverenika

Poverenik: 1) prati poštovanje obaveza organa vlasti utvrđenih ovim zakonom i izveštava javnost i Narodnu skupštinu o tome; 2) daje inicijativu za donošenje ili izmene propisa radi sprovođenja i unapređenja prava na pristup informacijama od javnog značaja; 3) predlaže organima vlasti preduzimanje mera u cilju unapređivanja njihovog rada uređenog ovim zakonom.

Izveštaji

U roku od tri meseca od okončanja fiskalne godine, Poverenik podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj o radnjama preduzetim od strane organa vlasti u primeni ovog zakona, kao i o svojim radnjama i izdacima.

Priručnik za ostvarivanje prava

Poverenik, bez odlaganja, ažurira priručnik sa praktičnim uputstvima za delotvorno ostvarivanje prava uređenih ovim zakonom. U priručniku mora se naročito navesti sadržina i obim prava na pristup informacijama od javnog značaja kao i načini na koji se ova prava mogu ostvariti.

Obaveza objavljivanja informatora

Državni organ, najmanje jednom godišnje, izrađuje informator sa osnovnim podacima o svom radu, koji sadrži naročito: 1) opis ovlašćenja, obaveza i organizacione strukture; 2) podatke o budžetu i sredstvima rada; 3) podatke u pogledu vrsta usluga koje neposredno pruža zainteresovanim licima; 4) postupak podnošenja zahteva državnom organu, odnosno ulaganja žalbi protiv njegovih odluka, radnji ili propusta; 5) pregled zahteva, žalbi i drugih neposrednih mera preduzetih od strane zainteresovanih lica, kao i odluka državnog organa povodom podnetih zahteva i uloženih žalbi, odnosno odgovora na druge neposredne mere preduzete od strane zainteresovanih lica; 6) podatke o načinu i mestu čuvanja nosača informacija, vrsti informacija koje poseduje, vrsti informacija koje stavlja na uvid, kao i opis postupka podnošenja zahteva.

**Procedura donošenja zakona**

Kada je o (treći put menjanom) **Zakonu o slobodnom prisupu informacijama od javnog značaja** reč, izmenama iz 2010. godine, se pre svega uvodi zakonska mogućnost i osnažuje praksa da rešenja Poverenika postaju obavezujuća, konačna i izvršna, a Poverenik je istovremeno dobio ovlašćenja da sam sprovodi postupak administrativnog izvršavanja rešenja koja donosi. Istovremeno, međutim, rastu otpori i broj nerealizovanih rešenja.

Na Vladin predlog ovog zakona narodni poslanici iz šest poslaničkih grupa – pet opozicionih (NS, SRS, DSS, LDP i Napred Srbijo) i jedne vladajuće (DS) podneli su ukupno 20 amandmana, od kojih je resorni Odbor za kulturu i informisanje prihvatio dva amandmana koje su podnele narodne poslanice i narodni poslanici DS i LDP, a Vlada ih je odbacila.

Vlada je odbila i predlog amandmana koji je podneo **Zaštitnik građana** kao ovlašćeni predlagač. Amandmanom Zaštitnika građana (amandman kojim se iza člana 38. Predloga zakona dodaje nov član) predlaže se da se zaposleni u organu vlasti koji učini, suprotno svojim radnim obavezama, dostupnom informaciju od javnog značaja ne može pozvati na odgovornost ako informacija ukazuje: na postojanje korupcije, prekoračenje ovlašćenja, krivičnog dela, privrednog prestupa, neracionalnog raspolaganja javnim resursima, opasnosti za bezbednost, život i zdravlje ljudi ili prikrivanje dokaza o navedenim delima i, posebno, ako je prethodno zaposleni obavestio o nepravilnostima nadležno lice ili službu organa vlasti, odnosno ako je imao osnovanog razloga da veruje da je nadležno lice ili organ učestvovao u pomenutim nepravilnostima.

Dodatno argumentujući svoj amandman Zaštitnik građana se poziva na preporuku GRECA (preporuka 21) da se obezbedi da se državni službenici koji u dobroj nameri prijave sumnju na korupciju u državnoj upravi na odgovarajući način zaštite od odmazde kada prijave svoju sumnju.

Od slične logike polazili su i amandmani narodnih poslanika Vlatka Ratkovića (DS) i Borisa Aleksića (SRS).

U obrazloženju razloga odbijanja amandmana Zaštitnika građana Vlada ističe da je neprihvatljivo ostaviti na volju službeniku da procenjuje stepen poverljivosti podataka, kao i, pomalo sofistički, **stav da je besmisleno lica koja savesno i po zakonu vrše svoje obaveze pozivati na odgovornost i određivati uslove kada neće biti odgovorni.**

U danu za glasanje Narodna skupština je većinom glasova (od 127 prisutnih (pozicionih) poslanika, za je glasalo njih 125) usvojila Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

## 2. Zakon o tajnosti podataka

Na ovaj sopstveni zakonski projekat Vlada je sama naknadno podnela sedam amandmana, istovremeno prihvatajući i 10 amandmana koje su predložili poslanici i poslaničke grupe pet opozicionih političkih stranaka (Nova Srbija – 3, DSS – 1, LDP – 1, Napred Srbijo – 1, SRS – 1), uključiv i 2 amandmana koje je podneo Zaštitnik građana kao ovlašćeni predlagač.

Prihvaćenim amandmanima se utvrđuje da, bez bezbedonosne provere, pristup podacima svih stepena tajnosti, u domenu svojih nadležnosti, imaju svi državni organi koje bira Narodna skupština, rukovodioci državnih organa koje bira Narodna skupština, sudije Ustavnog suda i sudije.

Amandmanima se menja pravni režim i, u pogledu zahteva za izdavanje sertifikata uvodi se dvostepenost u postupku odlučivanja po zahtevu. Protiv konačnog (negativnog) rešenja ministra pravde može se voditi upravni spor.

Na drugoj strani, Vlada je odbila 62 amandmana narodnih poslanika, koji su se odnosili, pre svega, na izmenu uslova i skraćivanje rokova za izdavanje sertifikata za raspolaganje podacima.

Glasanje

U danu za glasanje, 11.12. 2009. godine Narodna skupština je „tankom" koalicionom većinom (od 127 prisutnih, 123 su glasali za), usvojila Predlog zakona i amandmane na Predlog zakona podnete od strane Vlade, Zaštitnika građana kao ovlašćenog predlagača, kao i narodnih poslanika, uključiv i amandmane koje su podneli narodne poslanice i narodni poslanici opozicionih stranaka Nove Srbije, DSS, SRS, Poslaničke grupe Napred Srbijo i LDP. Poštujući logiku poziciono-opozicionih podela u glasanju, međutim, nisu učestvovali ni oni opozicioni narodni poslanici i narodne poslanice čiji su neki od amandmana usvojeni.

* * *

Ključni problem ovog zakona, pre svega u njegovoj primeni, predstavlja njegova preterana uopštenost, odnosno opasnost da bez pratećih podzakonskih akata, procena stepena poverljivosti dokumenata, ostane u domenu arbitrarnih, subjektivnih procena. U međuvremenu, za više od dve godine od donošenja zakona, Vlada nije donela ključna podzakonska akta, i, posebno, nije utvrdila jasne kriterijume za podelu dokumenata po stepenu poverljivosti na: interna, poverljiva, strogo poverljiva i dokumenta i podatke koja predstavljaju državnu tajnu.

## Javne nabavke i ekonomsko poslovanje

### *Zakon o javnim nabavkama*

Novim **Zakonom o javnim nabavkama** ojačani su status i pozicija **Komisije za zaštitu prava**, koja prerasta u Republičku komisiju za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki – samostalan i nezavisan organ izabran od parlamenta i sa pravom pokretanja sporova pred Upravnim sudom, kao i **Uprave za javne nabavke** koja je dobila zadatak da izdaje sertifikate službenicima koji se bave javnim nabavkama i održava portal javnih nabavki[33].

---

33 U skladu sa UN Konvencijom protiv korupcije (koju je Srbija ratifikovala 2005. godine) države članice moraju da obezbede da celokupan postupak javnih nabavki bude jasan sa unapred definisanim detaljnim procedurama koje pokrivaju sve aspekte ugovaranja, uključujući i ulogu službenika, odnosno specijalizovanih kadrova za javne nabavke koji u svom radu postupaju časno i profesionalno u skladu sa najvišim standardima ispravnosti i integriteta u svim fazama postupka. Minimum standarda koje mora da ispoštuje svaka država članica su: 1. Javno objavljivanje informacija o procedurama javne nabavke, uključujući informacije o pozivima za javno nadmetanje, kao i relevantne informacije o dodeli ugovora ostavljajući potencijalnim ponuđačima dovoljno vremena da pripreme neophodnu dokumentaciju za učešće na tenderu; 2. Unapred utvrđene uslove učešća, uključujući kriterijume za selekciju i dodelu ugovora; 3. Odlučivanje bazirano na objektivnim i unapred utvrđenim kriterijumima; 4. Efektivan sistem interne revizije uključujući efikasan sistem podnošenja žalbi/pravnih lekova; 5. Gde je moguće, preduzeti sve raspoložive mere u vezi edukacije zaposlenih, specijalizacije kadrova i njihovo određivanje da su oni isključivo zaduženi za postupke javnih nabavki.

**Komisija** je drugostepeni organ u postupku zaštite prava koji donosi konačnu odluku o pravilnosti neke procedure javne nabavke koja je osporena. Komisija donosi odluku o usvajanju zahteva za zaštitu prava i delimičnom (u polaznoj, fazi pokretanja postupka, odnosno fazi javnog poziva i konkursne dokumentacije) ili poništenju u celini postupka javne nabavke. Problem je što Komisija nema svoj budžet i zaposlene, već se oslanja na pomoć zaposlenih u Upravi za javne nabavke.

U praksi rada Komisije evidentirane su inače četiri vrste „propusta" sa potencijalnim koruptivnim nabojem: (1) kratak i neprecizno određen rok za podnošenje ponude; (2) previsok iznos za otkup konkursne dokumentacije; (3) favorizovanje, kroz tehničke specifikacije i tražene sertifikate od uskog kruga institucija, određenih ponuđača i, posebno, (4) same kriterije za vrednovanje ponuda i njihovo praktično, naknadno menjanje kroz anekse ugovora (Varinac, 2011: 62-69).

### *Rasprava i usvajanje zakona*

Inače na Vladin predlog zakona koji ima 128 članova podnet je 61 amandman, gotovo na polovinu članova zakona, od kojih je Vlada prihvatila 23, uključujući i dva amandmana Odbora za finansije Narodne skupštine, koji su tako postali sastavni deo Predloga zakona, a nije prihvatila 38 amandmana. Usvojeni amandmani su prešli poziciono – opozicionu barijeru – sedam prihvaćenih amandmana predložili su

---

Standardi nalažu i:

- Obavezno planiranje javnih nabavki (zasnovano na obaveznoj detaljnoj analizi potreba, sa jasnim obrazloženjima, rokovima);
- Efikasna kontrola svrsishodnosti i opravdanosti javnih nabavki;
- Transparentnost: objavljivanje informacija o pozivima, uslovima, procedurama i ugovorima o nabavkama;
- Upravljanje postupcima: jasni kriterijumi/ uslovi za učešće, jasna procedura i precizirani rokovi, objektivni kriterijumi i rokovi u donošenju odluka;
- Specijalizovan kadar;
- Jasno uređenje pregovaračkog postupka;
- Obavezna kontrola/ nadzor nad realizacijom javnih nabavki, odnosno nad sprovođenjem pravilne primene pravila i procedura u postupcima javne nabavke (interna i eksterna);
- Delotvoran sistem podnošenja žalbi kako bi se obezbedile zakonske mogućnosti i pravni lekovi;
- Jasne i delotvorne sankcije propisane za svako kršenje pravila postupka.

predstavnici političkih stranaka vladajuće koalicije, a 14 narodne poslanice i narodni poslanici opozicije.

Primera radi, usvojenim amandmanom Odbora za finansije predviđa se da se oglas za javne nabavke za dobra, usluge ili radove objavljuje na Portalu javnih nabavki ako je iznad limita za nabavke male vrednosti.

Na drugoj strani, pored niza terminoloških i pravno– tehničkih amandmana, nije, recimo, prihvaćen ni amandman narodnog poslanika Ognjena Mihailovića kojim se tražilo da se i na međunarodne sporazume i njima predviđenu primenu određenih pravila nabavki primene odredbe Zakona o javnim nabakama.

U danu za glasanje Narodna skupština usvojila je glasovima 140, od prisutnih 143 poslanika (tri narodna poslanika nisu pristupili glasanju) predlog ovog zakona.

* * *

Isprepletani parcijalni interesi i činjenica da se ukupna vrednost javnih nabavki na svim nivoima vlasti kreće oko 4 milijarde evra vodili su i dalje teško iskorenjivoj koruptivnoj praksi.

U primeni zakona konstatovana je, recimo, praksa usitnjavanja poslova njihovom podelom na više veštački razdeljenih radnji, kako bi vrednost poslova ostala u domenu malih nabavki.

Rezultirajuće nezadovoljstvo rezultiralo je i pravnom nestabilnošću i novim predlogom zakona o javnim nabavkama kojim se recimo, bez dovoljno utemeljenih argumenata, predlaže centralizacija sistema javnih nabavki i podvođenje Uprave za javne nabavke pod Ministarstvo finansija. Naime, po predlogu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, Uprava za javne nabavke je uprava u sastavu Ministarstva finansija (član 44.). Predviđeno je da Uprava za javne nabavke prestaje sa radom po isteku 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, kada Ministarstvo finansija preuzima od Uprave za javne nabavke zaposlene i postavljena lica, kao i prava, obaveze, predmete, opremu, sredstva za rad i arhivu za vršenje nadležnosti u oblasti javnih nabavki (član 60. stav 1 i 2). Pored Uprave za javne nabavke, predviđeno je postojanje i **Uprave za centralizovano sprovođenje javnih nabavki**, kao posebne organizacije (član 42.), koja počinje sa radom u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona (član 61.).

No, ključni problem ostaje eksterna kontrola javnih nabavki odnosno(ne)mogućnost eksterne kontrole od strane Državne revizorske komisije (DRI).

DRI bi zapravo trebalo da ima i ovlašćenja i kapacitete da kontroliše sve tri faze postupka javne nabavke: (1) planiranje javne nabavke koje je, sa stanovišta celishodnosti i racionalnosti nabavki, ključni problem u čitavom sistemu javnih finansija; (2) postupak izbora najpovoljnije ponude, kao i samu (3) realizaciju ugovora. DRI bi zapravo trebalo da ima i ovlašćenja i kapacitete da kontroliše sve tri faze postupka javne nabavke: (1) planiranje javne nabavke koje je, sa stanovišta celishodnosti i racionalnosti nabavki, ključni problem u čitavom sistemu javnih finansija; (2) postupak izbora najpovoljnije ponude; kao i samu (3) realizaciju ugovora.

Značajnu ulogu DRI bi mogla odigrati i u regulisanju dva kontroverzna i, bar potencijalno, visoko koruptivna specifična slučaja – **poverljivih i malih nabavki**.

Naime, propisi koji uređuju eksternu reviziju obavezuju, recimo, vojsku i policiju da dostave DRI i one podatke o nabavkama koji se smatraju tajnim, dok Uprava za javne nabavke nema ta ovlašćenja.

Kad je o nabavkama male vrednosti reč, kod kojih nema javnog objavljivanja, DRI može proveriti: odluku o nabavci male vrednosti, prikupljene ponude i način izbora najpovoljnije od njih, kao i sam zaključeni ugovor (Jovanović, 2011: 57– 62).

## Zakon o zaštiti konkurencije

Imajući u vidu raširenost privredne korupcije, kao i od strane relevantnih međunarodnih istraživačkih agencija više puta konstatovanu slabost antimonopolskog zakonodavstva i raširene privatne i javne monopole, donošenje Zakona o zaštiti konkurencije i formiranje Komisije imaju nesporno veliki značaj. Zakonom se, pre svega utvrđuju oblici i slučajevi povrede konkurencije (restriktivni sporazumi, dominantan položaj na tržištu) i određuju način formiranja, sastav, ingerencije i krug ovlašćenja i postupak koji vodi **Komisija za zaštitu konkurencije.**

Povrede konkurencije: Povredom konkurencije u smislu ovog zakona smatraju se akti ili radnje učesnika na tržištu koje za cilj ili posledicu imaju ili mogu da imaju značajno **ograničavanje, narušavanje ili sprečavanje konkurencije** (član 9.).

Restriktivni sporazumi: Restriktivni sporazumi mogu biti ugovori, kao i odluke oblika udruživanja učesnika na tržištu, a kojima se naročito: 1) neposredno ili posredno utvrđuju kupovne ili prodajne cene ili drugi uslovi trgovine; 2) ograničava i kontroliše proizvodnja, tržište, tehnički razvoj ili investicije; 3) primenjuju nejednaki uslovi poslovanja na iste poslove u odnosu na različite učesnike na tržištu, čime se učesnici na tržištu dovode u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurente; 4) uslovljava zaključivanje ugovora ili sporazuma prihvatanjem dodatnih obaveza koje s obzirom na svoju prirodu i trgovačke običaje i praksu nisu u vezi sa predmetom sporazuma; 5) dele tržišta ili izvori nabavki (član 10.).

Dominantan položaj na tržištu: Dominantan položaj na relevantnom tržištu ima učesnik na tržištu koji nema konkurenciju ili je konkurencija beznačajna, odnosno koji ima značajno bolji položaj u odnosu na konkurente uzimajući u obzir veličinu tržišnog udela, ekonomsku i finansijsku snagu, pristup tržištima snabdevanja i distribucije, kao i pravne ili činjenične prepreke za pristup drugih učesnika tržištu. Pretpostavka je da učesnik na tržištu ima dominantan položaj, ako je njegov tržišni udeo na relevantnom tržištu 40% ili više. Pretpostavka je da su dva ili više učesnika na tržištu u dominantnom položaju ako između njih ne postoji značajna konkurencija i ako je njihov ukupan tržišni udeo 50% ili više (kolektivna dominacija).

Zloupotreba dominantnog položaja: Zloupotrebom dominantnog položaja, naročito se smatra:1) neposredno ili posredno nametanje nepravične kupovne ili prodajne cene ili drugih nepravičnih uslova poslovanja; 2) ograničavanje proizvodnje, tržišta ili tehničkog razvoja; 3) primenjivanje nejednakih uslova poslovanja na iste poslove sa različitim učesnicima na tržištu, čime se pojedini učesnici na tržištu dovode u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurente; 4) uslovljavanje zaključenja ugovora time da druga strana prihvati dodatne obaveze (član 16.).

### *Komisija – sastav, nadležnosti i mere*

Nadležnost Komisije: Komisija je nadležna da: 1) rešava o pravima i obavezama učesnika na tržištu u skladu sa zakonom; 2) određuje upravne mere u skladu sa ovim zakonom; 3) učestvuje u izradi propisa koji se donose u oblasti zaštite konkurencije; 4) predlaže Vladi donoše-

nje propisa za sprovođenje ovog zakona; 5) donosi uputstva i smernice za sprovođenje ovog zakona.

Organi Komisije: Organi Komisije su **Savet Komisije** (u daljem tekstu: Savet) i **predsednik Komisije**. Savet čine predsednik Komisije i četiri člana. Predsednik Komisije predstavlja i zastupa Komisiju, donosi odluke, odnosno obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i Statutom (član 22.).

Pokretanje postupka po službenoj dužnosti: Komisija pokreće postupak ispitivanja povrede konkurencije po službenoj dužnosti, kada na osnovu dostavljenih inicijativa, informacija i drugih raspoloživih podataka, osnovano pretpostavi postojanje povrede konkurencije, kao i u slučaju ispitivanja koncentracije (član 35.).

Upravne mere koje određuje Komisija: Ako Komisija utvrdi povredu konkurencije, odnosno drugu povredu ovog zakona, odrediće meru zaštite konkurencije, meru otklanjanja povrede konkurencije, odnosno drugu upravnu meru propisanu ovim zakonom. Prilikom određivanja visine iznosa koji se plaća na osnovu mere zaštite konkurencije, odnosno procesnog penala, uzimaju se u obzir namera, težina, posledice i trajanje utvrđene povrede konkurencije. Naplata novčanog iznosa određene upravne mere vrši se u korist budžeta Republike Srbije (član 57.).

Mera dekoncentracije: Ako Komisija utvrdi da je sprovedena koncentracija za koju nije izdato odobrenje ili nisu izvršeni uslovi i obaveze u slučaju da je koncentracija uslovno odobrena, može doneti rešenje kojim će učesnicima u koncentraciji izreći mere potrebne za uspostavljanje ili očuvanje konkurencije na relevantnom tržištu (mere dekoncentracije) i to naložiti učesnicima da izvrše podelu privrednog društva, otuđe akcije ili udele, raskinu ugovor ili izvrše druge radnje u cilju uspostavljanja stanja pre sprovođenja koncentracije (član 67.).

Sudska kontrola rešenja Komisije: Protiv konačnog rešenja Komisije može se podneti tužba sudu u roku od 30 dana od dana dostavljanja rešenja stranci, po kojoj odlučuje Upravni sud. Podnošenje tužbe ne odlaže izvršenje rešenja (član 70.).

### *Rasprava i usvajanje zakona*

Na član 81. **Predloga zakona o zaštiti konkurencije** kao bazičnog zakona za borbu protiv koncentracije i stvaranja monopola, podneto je od strane narodnih poslanika i poslanica iz četiri opozicione političke

stranke (SRS, SNS, DSS i LDP) i dve vladajuće političke stranke – koalicije (DS i SPS-PUPS-JS) ukupno svih 64 amandmana, od kojih je Vlada prihvatila 14, a odbacila 50 amandmana.

Od 14 prihvaćenih amandmana, 8 su predložile partije vlasti (Jedinstvena Srbija -6 i DS -2), a 6 poslanici iz opozicionih poslaničkih klubova (SRS -3, LDP -2, Napred Srbijo -1).

Ključnu antikoruptivnu ulogu u ovom zakonu ima formiranje **Komisije za zaštitu konkurencije i njenog Saveta**. Prihvaćenim amandmanom grupe poslanika LDP –a, predviđeno je da Predsednik Komisije i članovi Saveta budu, pored toga što su ugledni stručnjaci iz oblasti prava i ekonomije sa najmanje 10 godina radnog iskustva i priznatim radovima i praksom u relevantnim oblastima zaštite konkurencije, i vrsni poznavaoci evropskog prava koji uživaju ugled objektivne i nepristrasne ličnosti.

U obrazloženju Vlade kao razlog prihvatanja amandmana ističe se da je evropsko pravo okosnica prava konkurencije i da je njegovo poznavanje neophodno.

Glasanje

Narodna skupština je, 9.06.2009. godine, usvojila sa 124 glasa od dovoljnog kvoruma od 128 prisutnih, Predlog zakona o zaštiti konkurencije, čiji je sastavni deo postalo i 15 prihvaćenih amandmana.

## Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela

Visok stepen saglasnosti, uz relativno mali broj amandmana – 25 – četiri poslaničke grupe (LDP, SRS, Napred Srbijo i Nova Srbija) i jednog nezavisnog poslanika (Vladan Batić), od kojih je od strane Vlade prihvaćen jedan (amandman narodne poslanice Nove Srbije Zlate Đerić), postignut je oko **Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela.**

U skupštinskoj raspravi i odlučivanju dodatno su usvojena još dva amandmana poslaničke grupe LDP-a.

Glasanje

Ovaj zakon usvojen je tako što su za predlog, od 137 prisutnih, 128 narodnih poslanica i poslanika glasali za, sedam protiv, dok dvoje nije pristupilo glasanju.

Zakonom o oduzimanju imovine stečene krivičnim delom (oktobar 2008.) formira se i Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom (unutar Ministarstva pravde) što će očekivano odvraćajuće delovati na počinioce krivičnih dela.

Pored pomenutih, relevantan uticaj na redukovanje sive i, posebno, crne ekonomije (trgovina ljudima, narkoticima i oružjem), time, bar posredno, i na smanjenje korupcije imaće i **Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma** (donet marta 2009. godine).

Ovim zakonom propisano je da se sve transakcije preko 15 000 evra obavljaju preko banaka, a ne kao ranije „u kešu". Gotov novac neće moći da uzimaju ni prodavci pokretne imovine velike vrednosti. Uprava za sprečavanje pranja novca moraće da obaveštava o svakoj transakciji većoj od propisanog iznosa.

## Zakon(i) o Agenciji za borbu protiv korupcije

### *Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije*

U institucionalno – normativnom, antikoruptivnom okviru ključnu novost predstavljalo je prethodno donošenje (oktobar 2008. godine) Zakona kojim se formira Agencija za borbu protiv korupcije. Agencija je projektovana kao nezavisan organ odgovoran Narodnoj skupštini. Skupština, naime, bira, na predlog svog Administrativnog odbora, Vlade, predsednika Republike, Socijalno-ekonomskog saveta, Vrhovnog kasacionog suda, Državne revizorske institucije, Advokatske komore i zajedničkih predloga medijskih udruženja, kao i Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja, devet članova Odbora Agencije.

Odbor Agencije, pored ostalog, bira i razrešava direktora Agencije, odlučuje kao drugostepeni organ po žalbama na odluke direktora kojima se izriču mere u skladu sa zakonom, usvaja izveštaj o radu Agencije i predlaže budžetska sredstva za rad Agencije.

Direktor Agencije predstavlja Agenciju, rukovodi njenim radom, donosi odluke o povredi zakona i izriče mere, priprema izveštaje i planove, donosi opšta i pojedinačna akta i odlučuje o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenih u Agenciji.

U zaista širok krug nadležnosti Agencije spada nadziranje sprovođenja Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije, preuzimanje poslova (od Repuličkog odbora za rešavanje o sukobu interesa koji je formiranjem Agencije prestao sa radom) rešavanja sukoba interesa i vođenja registra funkcionera i njihove imovine, kao i kontrole izveštaja i završnih računa stranaka i izbornih kampanja.

Agencija će koordinirati i brojne aktivnosti poput uvođenja planova integriteta, pružanja stručne pomoći u borbi protiv korupcije i međunarodne saradnje u ovoj oblasti. Od posebnog značaja je, međutim, pravo pokretanja inicijativa za donošenje i izmenu antikorupcijskih propisa. Agencija je i oficijelno započela sa radom 1.1.2010. godine.

U, čini se, nedovoljno efektivna ovlašćenja Agencije spadaju mere izricanja upozorenja i mera javnog objavljivanja preporuka za razrešenje funkcionera, uz inicijativu za razrešenje organu koji ga je izabrao ili imenovao.

Na drugoj strani, neprijavljivanje imovine ili davanje lažnih podataka o imovini je krivično delo sa zaprećenom kaznom od 6 meseci do 5 godina zatvora, uz prestanak radnog odnosa i (rigoroznu) zabranu obavljanja javne funkcije u roku od 10 godina od pravosnažnosti presude (http:// www.korupcija.org).

Ostaje, međutim, otvoreno pitanje, na koje će načine praktično Agencija meritorno vršiti proveru podataka o imovini funkcionera.

### *Rasprava i usvajanje zakona*

Iako je formiranje Agencije bilo široko podržano i praktično najavljeno usvajanjem nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, prilikom donošenja zakona u skupštinskoj raspravi je podneto 35 amandmana, od kojih su Vlada i resorni odbor za pravosuđe i upravu podržali njih 11. U skupštinskoj raspravi i odlučivanju usvojena su većinom glasova i tri amandmana (na članove 10, 14. i 21. Predloga zakona) koja je predložila grupa narodnih poslanica i poslanika LDP.

Poseban značaj ima usvojeni amandman kojim se od funkcionera koji obavlja više javnih funkcija traži da se, u roku od 90 dana od početka primene zakona, izjasni koju će javnu funkciju nastaviti da vrši.

Pored LDP, amandmane na predlog zakona podnele su i poslaničke grupe:

SRS--------------------11
DSS----------------------6
Za evropsku Srbiju----5
SPS – JS-----------------4
Nova Srbija-------------2

Pored toga, Transparentnost Srbija se obratila svim poslaničkim grupama sa predlogom da prihvate kao svoje i kao ovlašćeni predlagači predlože usvajanje 20 amandmana.

Među ovim amandmanima, pažnju narodnih poslanika i poslaničkih grupa posebno su izazvala tri predloga. Prvim se predlaže uvođenje obaveze funkcionera da Agenciji prijave i vlasništvo nad gotovim novcem ako iznos prelazi milion dinara.

Drugim se predlaže da se (u članu 26) Agenciji omogući da prikuplja podatke i od isporučioca usluga (reklamne agencije, medijske kuće, vlasnici hala) u izbornoj kampanji.

Trećim amandmanom se predlaže da se krug funkcionera koji imaju obavezu prijavljivanja imovine i za koje se utvrđuje sukob interesa sa izabranih, imenovanih i postavljenih lica proširi i na savetnike i članove radnih tela i funkcije poput gradskog menadžera ili specijalnih savetnika Vlade.

Odbačeni amandmani

Vlada nije prihvatila amandman (poslanika Arsena Đurića**)** da se obaveza prijavljivanja imovine proširi i na punoletnu decu funkcionera, pozivajući se na to da je predloženo rešenje u skladu sa Međunarodnim kodeksom državnih funkcionera koji je donela Generalna skupština OUN, 1997. godine.

Interesantno je napomenuti da su narodni poslanici i poslanice SRS–a podneli 11 amandmana sa istim obrazloženjem da Agencija nije državni organ čije je formiranje predviđeno Ustavom i da se ne može ustanovljavati donošenjem Zakona, uz komentar da se na taj način praktično gasi postojeći republički Odbor za sprečavanje sukoba interesa.

U trenutku usvajanja zakona, Vlada je odbila amandman poslaničke grupe SPS – JS, da se funkcionerima izabranim na neposrednim izborima (narodni poslanici, poslanici u skupštini AP Vojvodina i odbornici u lokalnim skupštinama) ostavi mogućnost da obavljaju i drugu funkciju.

Glasanje

Konačno, Narodna skupština je „ojačanom većinom“ glasova (od 144 prisutnih za je glasalo 134 narodnih poslanica i poslanika), prihvatila Predlog zakona, čiji je sastavni deo postalo 11 amandmana koje je prihvatila Vlada, kao i tri amandmana narodnih poslanica i poslanika LDP.

## Zakon o izmenama i dopunama zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije

Indikativna je, međutim, činjenica da je nepunih 8 meseci nakon početka rada Agencije (2010.) izmenjen Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije.

Uz pozitivne izmene i preciziranje odredbi vezanih za ovlašćenja direktora Agencije i krug nosilaca funkcija, čini se da je osnovna namera zakonodavca bila da donošenjem **Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije upravo** legalizuje vršenje velikog broja funkcija nekoliko hiljada „neposredno izabranih lica“, odnosno očuva privilegije političkog staleža.

U obrazloženju Vladinog predloga izmena i dopuna zakona ističe se potreba da se preciziraju, u cilju preciznije primene, odredbe koje se odnose na propisivanje postupka za prestanak funkcije u slučaju kada funkcioner obavlja dve javne funkcije, kao i odredbe koje se odnose na obavljanje drugog posla za vreme vršenja javne funkcije, prenos upravljačkih prava za vreme obavljanja i zasnivanje poslovne saradnje nakon prestanka obavljanja javne funkcije.

Predlogom zakona utvrđuje se i obaveza organa da, na osnovu smernica Agencije, utvrde poslove, odnosno funkcije koje funkcioner ne može da vrši za vreme obavljanja javne funkcije, kao i način kontrole.

Značajan iskorak ka mogućnosti zaštite uzbunjivača napravljen je novom odredbom (u članu 56. Zakona) da državni službenici, odnosno zaposleni u organima na svim nivoima vlasti, kao i u organima javnih preduzeća i privrednih društava čiji su osnivači ovi organi vlasti, koji u dobroj nameri i opravdanoj veri da postoji korupcija podnesu Agenciji prijavu, ne mogu trpeti štetne posledice. U cilju njihove zaštite od mobinga i šikaniranja i otpuštanja Agencija im može pružiti svaku neophodnu pomoć.

Predlogom Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije posebno se apostrofira značaj planova integriteta i obaveza organa vlasti, javnih službi i preduzeća da Agenciji dostave izveštaje o njihovom sprovođenju (nažalost u praksi ignorisana), kao i obaveza nosilaca poslova određenih (zaboravljenom) Strategijom za borbu protiv korupcije da Agenciji dostavljaju kvartalne izveštaje o njihovom sprovođenju.

Na drugoj strani, cilj da se, bar do kraja sopstvenih mandata, održi mogućnost obavljanja više funkcija, pre svega gradonačelnika i poslanika, ostvaren je usvajanjem „Batićevog amandmana“ koji je podržalo 120 od prisutnih 129 narodnih poslanika, odnosno odredbe 8) u članu 28. (novi stav 3) da funkcioner izabran na javnu funkciju neposredno (na izborima) od građana može, bez saglasnosti Agencije da vrši više javnih funkcija na koje se bira neposredno od građana, osim u slučajevima nespojivosti utvrđenih Ustavom.

Na Vladin Predlog zakona podneto je, inače, 37 amandmana i to od strane sledećih (opozicionih) poslaničkih grupa:

DSS-------------------13
„Napred Srbijo“ -----13
SRS -------------------6
Nova Srbija ----------4

i navedeni amandman nezavisnog poslanika Vladana Batića.

Interesantno je napomenuti da je i jedan poslanički klub iz vladajuće koalicije, odnosno tri poslanika Jedinstvene Srbije iz kluba SPS – JS, predložio dva amandmana koji su naknadno povučeni. Amandmanima se želelo omogućiti neposredno izabranim – odbornicima i poslanicima, kao i onima poput gradonačelnika koji su prethodno birani za odbornike, da zadrže svoje funkcije do isteka roka na koji su bili izabrani, odnosno do isteka mandata.

Pozitivno mišljenje o zakonskom predlogu, pored Odbora za zakonodavstvo i pravosuđe, dao je i Odbor za evropske integracije. Vlada je istrajala na svom zahtevu i odbila sve predložene amandmane. Među odbačenima su, recimo, i amandmani (poslaničkih grupa DSS, SRS i Napred Srbijo) kojima se Agenciji i njenim organima negira pravo da diskreciono odlučuju, odnosno odobre vršenje više javnih funkcija, kao i zalaganje za prethodno rešenje kojim je Odbor, a ne direktor, birao i razrešavao zamenika direktora Agencije.

Glasanje

Ovaj zakon usvojen je (22.07.2010.) većinom glasova tako što je od prisutnih 140, za njega glasalo 123, protiv je bilo 14, uz 3 poslanika koji nisu pristupili glasanju. Praktično, Batićev amandman su usvojili poslanici vladajuće većine „suprostavljajući se stavu Vlade“.

* * *

Suprostavljanje logici „samoizuzeća“ odbornika i poslanika bio je osnov da Agencija za borbu protiv korupcije pokrene pred Ustavnim sudom postupak za ocenu ustavnosti ovih odredbi. Nakon više intervencija, Ustavni sud je konačno doneo odluku o neustavnosti ovog izuzeća na nekoliko meseci pred raspisivanje narednih izbora, što je, nažalost, u velikoj meri praktično obesnažilo donetu odluku.

Sudbina ovog ambiciozno zamišljenog organa zavisiće, pre svega od prevladavanja tri ključne „boljke“ dosadašnje prakse i položaja antikoruptivnih tela, odnosno od: **1) opremljenosti dovoljnim krugom ovlašćenja i materijalnih i ljudskih resursa da se ona i realizuju; 2) snage da obezbedi uvažavanje svojih stavova i odluka, time i zadobije podršku građana, kao i, u ništa manjoj meri 3) umeća koordiniranja i uvezivanja svih antikoruptivnih tela, posebno onih zaduženih za nadzor nad javnim nabavkama, sukobom interesa, privatizacijom i tokovima novca u politici.** Jedino tako bi se došlo do uvećanja prihoda i istovremenog smanjivanja troškova države, odnosno smanjivanja transakcionih troškova i redukovanja korupcije.

## Studija slučaja: Finansiranje političkih aktivnosti

### Antikoruptivni regulatorni okvir i izazovi političke korupcije

Izborne igre su partije sa najvećim mogućim ulogom – u igri je sama pozicija vlasti. Dobitak i pozicija partije/koalicije na vlasti nudi mogućnost umeravanja poltike i distribucije sredstava uz istovremeno smeštanje na desetine hiljada funkcionera i stranačkih miljenika na jasle vlasti. Da bi se mnogo dobilo, treba puno i uložiti,

pa i zadužiti se kod onih koji očekuju da im se po dolasku na vlast dug, u vidu unosnih poslova i privilegija, i vrati.

U demokratskim društvima **građani zato moraju znati ko i pod kojim uslovima daje novac onima za koje glasaju.** Nije svejedno da li se, pored sredstava iz javnih izvora, stranke i kandidati finansiraju milionima malih priloga ili zavise od tek nekoliko desetina najbogatijih. Važno je i da javna sredstva visokim cenzusom ne budu plen samo nekoliko najvećih igrača čime bi se monopolisalo političko tržište i biračima ograničila ponuda. Nije svaki novac ni legitiman i dobrodošao – posebno ne onaj iz anonimnih izvora, od stranih država ili javnih preduzeća i privatnih firmi koje su u ugovornim odnosima sa državom.

Da bi politička utakmica bila fer, tokove novca mora kontrolisati nezavisno telo opremljeno sredstvima koja to zaista omogućuju, a ne organi pod kontrolom partija.

Potreba da se zakonski uredi i reguliše politička i izborna aktivnost proizilazi, dakle, iz činjenice da **ako vlast može biti itekako unosna, a pri tom nije dovoljno kontrolisana i odgovorna, onda je put korupciji u politici širom otvoren.**

**Pošto se na vlast dolazi izborima i u međustranačkoj utakmici, onda su izbori i stranke logičan okvir za koruptivnu razmenu i obavljanje transakcija kupovine pozicija, prava ili materijalnih dobara**.

Posebno je to slučaj u društvima sa još uvek prisutnim i snažnim netržišnim, pre svega javnim sektorom u kojima partije, kroz manje-više razvijene kartelske sporazume i aranžmane „poseduju“ državu, odnosno mogu na različitim nivoima vlasti podeliti svojim poslušnicima i miljenicima, koji su ih na ovaj ili onaj način zadužili, na desetine hiljada unosnih poslova i mesta[34].

---

34 U priručniku „Novac u politici: vodič za povećanje transparentnosti u nastajućim demokratijama“ (USAID) se bliže objašnjavaju mehanizmi uticaja novca na donošenje političkih odluka.

**Koruptivni proces je podeljen na dva perioda i tri segmenta**. Prvi, predizborni period, sadrži dva segmenta – nelegalne vidove i izbornih prihoda i izbornih troškova. Drugi, postizborni period uključuje treći segment – „vraćanje duga”, odnosno „legalno” patronatsko zapošljavanje, imenovanje na visoke položaje ili glasanje u skladu sa obećanjem, ali i nelegalne primere korumpiranja funkcionera, glasanja na prodaju, prijema poklona, putovanja.

Gotovo neodoljivi, sirenski zov novca u politici je dakle fenomen star koliko i ljudska težnja za moći i vlašću. Gotovo isto toliko traju i pokušaji da se politika emancipuje od diktata novca i „srebroljublja“. Posebno demokratske režime i ideologije karakteriše nastojanje da se prisustvo novca u politici ograniči i reguliše, odnosno učini legalnim i legitimnim.

Izreka o novcu kao „majčinom mleku“ politike, kalifornijskog političara Džesija Arnua ili naše odomaćeno „koliko para – toliko muzike“, na pomalo preteran i pojednostavljen, ali u suštini tačan način, govore o značaju finansija za partijsko-političku aktivnost, odnosno o uticaju novca u politici.

Mogli bismo zaključiti da su atraktivan program i harizmatični lideri, kratkoročno gledano, neophodne ključne pretpostavke uspona

---

Jedan od vodećih stručnjaka za političke finansije, Marsin Valeski je sistematizovao osnovne vidove korupcije stvarajući jednu vrstu tipologije oblika i aktera korupcije vezanih za finanasiranje stranaka i njihovih kampanja. U rubrici **nelegalnih rashoda** dominira nelegalna kupovina glasova birača ili poslanika i savetnika pri čemu se obilato koriste državni resursi, pre svega javni fondovi.

Daleko razvijeniju i kreativniju **prihodnu stranu čine**: prodaja imenovanja, zvanja, titula i pristupa informacijama, iznuda doprinosa od javnih službenika, lično bogaćenje i primanje sredstava od neprimerenih izvora poput organizovanog kriminala, odnosno prisiljavanje privatnika da „plate novac za zaštitu“, kao postizborne dobijene donacije za usluge, ugovore ili promenu politike.

Analizirajući „kreativnu praksu“ Pinto-Dušinski (Pinto-Duschinski) navodi šest oblika izigravanja ili kršenja zakona koji su najkarakterističniji: a) nezakoniti pokloni, b) korišćenje novca stečenog korupcijom za partijske kampanje ili za ciljeve partija, c) upotreba državnih resursa za partijske svrhe, d) prihvatanje sredstava radi obezbeđenja ili obećanja neke koristi, e) uzimanje sredstava iz nečasnih izvora, pre svega iz kriminalnih krugova, f) trošenje novca za zabranjene namene, poput kupovine glasova (Pinto-Duschinski, 2002: 71-72).

Na drugoj strani, pojačan interes i pažnja javnosti i međustranačka konkurencija, vodili su otkrivanju slučajeva korupcije i finansijskih partijskih afera i skandala, poput afere Daso u Belgiji, afere Flik i Kolove afere u Nemačkoj, ili „akcije čistih ruku“ u Italiji.

Pozitivni efekat manifestovao se, dakle, u sve razvijenijim pravilima i procedurama za njihovo detektovanje i, bar uslovno i preventivno, sprečavanje. Strah od negativnih reakcija javnosti zbog slučajeva političke i izborne korupcije, uz istovremeni dalji rast potrebe za finansijskim i materijalnim resursima opet je, međutim, zavodljivim činio iznalaženje još složenijih tehnika „upumpavanja i prikrivanja“ sredstava. Pri tome se **politička korupcija precizno definiše kao „razmena finansijskih donacija za političke usluge“** (Edvards, 1996: 5).

partija, ali da bi „partija dugoročno bila u stanju da opstane kao važan igrač na političkoj sceni, potrebno je imati tri resursa: organizaciju, rad volontera i novac“ (Nassmacher, 2001: 3).

Polovinom XX veka su tri osnovna razloga – masovno uvođenje direktnog i opšteg prava glasa, rezultirajuća – rastuća i centralna, pozicija partija u političkom i izbornom procesu, kao i eksponencijalni rast troškova izbornih kampanja, vođenih u dominantnom elektronskom, medijskom okruženju, prosto iznudili opredeljenje da partije postanu ustavna kategorija.

Po pravilu, definisanju uloge – „ustavnom tretmanu“, ubrzo je sledila zakonska regulativa kojom se preciznije uređuje formiranje i delovanje partija, uključiv i regulisanje izbornih troškova, kao i finansiranje redovnih političkih aktivnosti.

### *Kontrola i javni nadzor nad stranačkim finansijama*

Kontrola i nadzor finansija imaju ulogu da prvo ograniče, ako ne i u potpunosti spreče, predizbornu prodaju velikim donatorima, a onda i naknadnu, postizbornu korupciju. Nastojanje da se spreči podrivanje i potkopavanje ključnih demokratskih vrednosti i procedura svrstava zakone o finansiranju stranaka u red osnovnih antikorupcionih zakona.

Njihova kontrola i sprečavanje predstavljaju, bez sumnje, nužnu pretpostavku demokratske legitimnosti poretka i poverenja u političke institucije i aktere. Složeni poslovi kontrole i nadzora stranačkih finansija i monitoringa stranačkih političkih i izbornih aktivnosti su zato predmet zajedničke odgovornosti partijskih i državnih organa, ali i legitimnog angažovanja i pomoći ekspertskih organizacija iz civilnog sektora.

Preporuke IFES-a i drugih međunarodnih organizacija i praksa u okruženju govore u prilog formiranja posebnog, autonomnog i autoritativnog, tela zaduženog za kontrolu političkih finansija[35].

35 Primera radi, u BiH je, na osnovu primene iskustava iz Slovenije, iz redova stručnjaka i od strane parlamenta, izabrana Centralna izborna komisija. Ova komisija ima autonomne izvore prihoda, mandat da donosi podzakonska akta i raspolaže Službom za reviziju (Petrić, 2006: 113-316). Procenjujući pak značaj javnog uzveštavanja i nadzora nad stranačkim finansijama Herbert Alexander, ističe uverenje da će „efektivni sastav javnog izveštavanja dovesti do finansijske odgovor-

Komparativna praksa pokazuje da je **neophodno da telo koje vrši nadzor i kontrolu finansiranja ima uvid u svu dokumentaciju stranke, kao i mogućnost, kada god se sumnja u istinitost podnetih izveštaja o finansijama, da šalje svoje revizore. To podrazumeva i mogućnost da ovaj organ može da sankcioniše stranku koja je prekršila zakon, ne samo novčano, nego i uskraćivanjem daljeg finansiranja, a u ekstremnim slučajevima i isključivanjem iz izborne trke.**

Da bi se zadovoljio kriterijum javnosti potrebno je da stranka, ali i državne institucije, pružaju podnete izveštaje na uvid građanima ili nevladinim organizacijama.

Pored toga, od stranaka se očekuje da objave za svakog donatora: ime i prezime, identifikacioni broj, visinu te donacije i total.

Baza podataka sadrži na hiljade imena i obnavlja se svakodnevno, a korišćenjem pretraživača svaki građanin može da vidi ko dotira neku stranku. Na ovaj način se stvara jedna sveobuhvatna slika o tome ko i na koji način finansira političke stranke, odnosno da li donatori na taj način, bar potencijalno, kupuju sebi neku korist.

**Pored političkih stranaka, i elektronski mediji, štamparije, izdavači štampanih medija imaju obavezu da objave koliko je svaka politička stranka potrošila na svoju promociju ili reklamu**, što dovodi stranke u situaciju da ne smeju da prikrivaju stvarne sume u svojim izveštajima.

**Uloga nevladinih organizacija** i javnosti je da stvaraju pritisak za donošenje i ostvarivanje zakona o slobodnom pristupu informacijama, pokreću inicijative za izmene zakona, iniciraju javnu debatu, stavljaju na dnevni red određene teme, da prikupljaju informacije i konstantno prate rad političkih stranaka i političara, i samim tim vrše određeni stepen javne kontrole.

### *Karakter i ograničenja rešenja u Srbiji*

U Srbiji, je tek nakon promena iz 2000. godine, Zakonom o finansiranju političkih stranaka iz 2003. godine, na koherentan i relativno

---

nosti, povećati poverenje javnosti u izborni proces i suzbiti ekcese i zloupotrebe, povećavajući politički rizik svakome ko je uključen u nepravedne ili ilegalne prakse izborne kampanje“ (Alexander, 1976: 172).

celovit način regulisano kako finansiranje redovnih stranačkih aktivnosti, tako i finansiranje izbornih kampanja, kao i subjekti, obim i ograničenja privatnih i javnih izvora finansiranja političkih stranaka.

Ovim zakonom, primera radi, državno finansiranje stranaka postaje, u odnosu na gotovo eksponencijalno rastuće troškove medijske izborne kampanje nešto realnije, odnosno izdašnije. Partije, za svoje redovne aktivnosti, mogu, srazmerno izbornim rezultatima računati na 0.15% budžeta Republike Srbije, kao i na 0.1% sredstava iz budžeta teritorijalne autonomije i lokalnih samouprava. Pored toga, u izbornoj godini za finansiranje izborne kampanje, njima se dodeljuje još 0.1% iz budžeta Republike Srbije i 0.05% budžeta opština i pokrajine Vojvodine.

Realno, radi se, na republičkom nivou, o iznosima koji se kreću između 5 i 7 miliona evra – približno o iznosu od 1 evro po biraču.

### *Razlozi za donošenje novog zakonodavstva*

No, rešenja predložena zakonom iz 2003. godine, koja su stupila na snagu 1.1.2004. godine, imaju brojne slabosti.

Na prvom mestu, sredstva za redovne stranačke aktivnosti dele se svim parlamentarnim strankama tako što se 30% podeli svima u jednakim iznosima, a preostalih 70% se deli srazmerno broju osvojenih poslaničkih i odborničkih mesta. To posebno odgovara akterima sa tek 1-2 poslanika, koji onda praktično „vrede“ 10 000 – 12 000 evra mesečno.

Drugo, kada je o finansiranju izbornih kampanja reč, zakon predviđa da se sredstva raspoređuju tako što se 20% deli, u jednakim iznosima, svim podnosiocima proglašenih izbornih lista, a preostalih 80% samo onima koji su osvojili mandate i to srazmerno broju dobijenih mandata.Tako se, nepotrebno i nepravično, dvostruko – i unutar kampanja i u okviru finansiranja redovnih aktivnosti, nagrađuju izborni pobednici.

Treće, Srbija je pripadala grupi zemalja u kojima visina državnih davanja, odnosno javne političke finansije služe kao limit – „sidro“ za utvrđivanje visine prikupljenih sredstava iz privatnih izbora, što je nepotrebno i arbitrarno administriranje.

Prema Zakonu iz 2004. godine, ograničeni su kako ukupna visina, tako i iznos pojedinačnih privatnih priloga i to i za finansiranje izborne kampanje i za finansiranje rada stranke.

Ukupan iznos iz privatnih izvora finansiranja izborne kampanje jedne stranke je limitiran tako da ne sme preći petinu ukupnih sredstava predviđenih za tu namenu budžetom, što se, imajući u vidu skromna budžetska sredstva, posebno na lokalnom nivou, pokazalo kao nerealno, nepotrebno i praktično neodrživo rešenje.

Narednu, četvrtu značajnu slabost zakonskog rešenja čine praktično neizvodljive odredbe po kojima se limiti za prikupljena sredstava u kampanji određuju u odnosu na broj osvojenih mandata koji je, naravno, nemoguće predvideti pre izbora.

Peti krupan propust čini, sa stanovišta finansiranja, praktično ilegalan tretman grupa građana u izborima, uključiv i izbore na lokalnom nivou vlasti. Budući da nemaju status pravnog lica, grupe građana ne mogu da učestvuju u raspodeli sredstava, niti mogu da otvore račun preko koga bi prikupljali privatne priloge. Na drugoj strani, posledično one nemaju ni obavezu podnošenja izveštaja o prikupljenim i utrošenim sredstvima.

No, najveći problem i ključnu slabu tačku prakse u Srbiji predstavlja zakonsko rešenje kojim su **nadzor i kontrola nad partijskim budžetima i troškovima kampanje podeljeni između Odbora za finansije republičkog parlamenta i RIK-a (Republičke izborne komisije), organa u čijem sastavu i radu dominantnu ulogu imaju predstavnici stranaka**. Rešenje po kome predstavnici stranaka imaju ključnu ulogu u kontroli stranačkih finansija polazi od iste logike po kojoj bi zečevi najbolje čuvali šargarepu.

Istovremeno, oba organa su lišena dovoljnih sredstava i pratećih službi za efektivno delovanje i praktično bez mogućnosti da sankcionišu kršenje zakona.

Praktično, jedini izlaz iz začaranog kruga je bio da se zakonskim promenama pored kontrolora, promene i pravila igre i konačno i ponašanje igrača.

Osnovna uloga zakona kojim se reguliše finansiranje izbornih kampanja i redovnih političkih aktivnosti je da tokove novca u politici učini transparentnim u skladu sa maksimom da je svetlost (javnost) najbolje dezinfekciono sredstvo u politici.

## Zakon o izmenama zakona o finansiranju političkih stranaka

U Srbiji se, po pravilu, osetljiva antikoruptivna regulativa menja, uz brojne otpore i manje – više (ne)skrivene manipulacije, postupno, u više polu – koraka.

Tako je, u slučaju političkih i izbornih finansijskih naknada političkim subjektima prvo – **Izmenama zakona o finansiranju stranaka** (polovičnim i nedovoljnim) otklonjeno bar najgore rešenje po kome su kontrolu i nadzor nad stranačkim finansijama i troškovima izbornih kampanja vršili RIK i parlamentarni Odbor za finansije – tela pod kontrolom političkih stranaka!

Prethodna dvodecenijska praksa političkog pluralizma i demokratskih, kompetitivnih višepartijskih izbora u Srbiji imala je, naime, kao jednu od ključnih karakteristika slaba i praktično nesprovodiva i od partija kontrolisana rešenja u pogledu finansiranja političkih aktivnosti.

Indikativno je da i u toku važenja prethodnog zakona (usvojenog 2003. godine) nijedan politički akter nije sankcionisan za kršenje zakonskih odredbi, iako je u javnosti dominirala ocena da se radi o daleko većim sumama i indirektnim davanjima od onih iznosa koji su se našli u izveštajima političkih aktera.

Po ovom zakonu od kraja 2009. godine, odnosno od početka 2010. godine tim poslovima će se baviti novoformirana Agencija za borbu protiv korupcije.

Interesantno je, da iz pragmatsko – političkih razloga, ni ova minimalna promena nije imala jednodušnu podršku.

Naime, narodni poslanici iz Poslaničke grupe SRS–a podneli su sedam amandmana na prvih 7 članova zakona, odnosno predložili njihovo brisanje sa istovetnim obrazloženjem – „zato što se kontrolisanje trošenja sredstava iz budžeta namenjenih finansiranju političkih stranaka ne može prepustiti jednom neustavnom organu – Agenciji za borbu protiv korupcije, pogotovo što se, po radikalima očigledno, planira da ona bude ekspozitura jedne stranke”.

Interesantno je ovde napomenuti da se svim poslaničkim grupama koje su zastupljene u parlamentu obratila Transparentnost Srbija sa predlogom da amandmane na zakonski tekst koja je ova NVO napravi-

la prihvate kao svoje i kao ovlašćeni predlagači ih uvrste u skupštinsku proceduru.

Amandmanima na član 4. Predloga zakona Transparentnost nastoji da osnaži i precizira poziciju, tada još nepostojeće, Agencije. Radi se, pre svega, o omogućavanju Agenciji da radi provere tačnosti podataka izvrši uvid u dokumentaciju, ne samo političkih stranaka, nego i pravnih lica koja finansiraju kampanju, pružaju usluge za potrebe kampanje ili izvode radove ili prodaju robu. Ova pitanja postaće deo legitimne rasprave među političkim akterima tek dve godine kasnije prilikom novog dizajniranja zakona kojim se reguliše finansiranje političkih aktivnosti.

Glasanje

Ovaj zakon usvojen je u Narodnoj skupštini na taj način što je od prisutnih 142, glasalo za 135, dok sedam narodnih poslanica i poslanika nije pristupilo glasanju.

### Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (2011)

Očito, prenošenjem ovlašćenja za vršenje kontrole i nadzora nad finansiranjem političkih stranaka na Agenciju kao nezavisno telo nisu ni iz daleka otklonjene sve brojne i ključne slabosti prethodnog zakonskog rešenja.

Zato je, na predlog Agencije za borbu protiv korupcije i uz podršku GRECA, Ministarstvo pravde formiralo radnu grupu (u užem i širem sastavu) za izradu novog zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

Radna grupa je, novembra 2010. godine uputila zakonski predlog Vladi Srbije, da bi se on, nakon Izveštaja Evropske Komisije za 2010. godinu i višestrukih konsultacija i dobijenih mišljenja GRECA i Venecijanske komisije, kao i obavljenog javnog slušanja, konačno u junu 2011. godine našao u Narodnoj skupštini.

**Zakon o finansiranju političkih aktivnosti**, u odnosu na prethodno rešenje, ima iza sebe široki konsultativni proces, veliki broj uključenih aktera i četiri ključne prednosti.

Pre svega, on je celovit jer, **pored delovanja stranaka reguliše i delovanje i finansiranje i drugih političkih subjekata – koalicija i lista grupa građana**.

Tako oni stiču pravo na prikupljanje sredstava, ali i sve obaveze u odnosu na poštovanje zakonskih rešenja, uključiv i evidenciju i kontrolu prihoda i rashoda.

Drugo, **ukidaju se ograničenja u pogledu ukupne visine sredstava iz privatnih izvora** – akteri politike mogu prikupiti i namenski trošiti onoliko sredstava koliko uživaju poverenje i podršku građana. Istovremeno, postoje jasna ograničenja u odnosu na visinu pojedinačnih priloga kako ne bi bili zavisni od malog broja bogatih i uticajnih. Limiti su postavljeni na 20 prosečnih plata za fizička lica i 200 za pravna lica – iznose koji su značajni, ali ne i toliki da bi njihov davalac mogao da „kupi" stranku.

Zabranjeni su i dalje anonimni, nelegalni i prilozi donatora koji se mogu naći u konfliktu interesa.

Primedbi da, zbog eksponencijalnog rasta troškova, treba ograničiti i ukupne troškove (medijske) izborne kampanje se izlazi u susret stavom da se to može postići indirektno **limitiranjem vremena emitovanja i cena plaćenih termina na medijima**, pre svega elektronskim.

Kada je o sredstvima iz javnih izvora reč, učesnici izbora dobijaju u jednakom iznosu petinu od ukupnih sredstava za vođenje kampanja, kako bi bili u situaciji da birače upoznaju sa svojim programima. Primedba da će tako svi pohrliti u polje politike otklonjena je obavezom da oni koji ne osvoje minimalni procenat glasova (1 %, odnosno za stranke manjina 0,2 %) polože **izborno jemstvo**, odnosno moraju da vrate dobijena sredstva – što svakako uozbiljuje izbornu ponudu.

Sredstva iz budžeta za redovne aktivnosti se dele proporcionalno postignutim rezultatima, uz korekciju u prilog „malih" koji su uspeli da obezbede parlamentarni status.

Najzad, obezbeđuje se i **javna dostupnost podataka o prihodima i rashodima**, uključiv i one o visini pojedinačnih priloga, ukoliko prelaze vrednost prosečne mesečne zarade.

Umesto organa pod kontrolom stranaka, kontrolu i nadzor vrši nezavisno telo-Agencija za borbu protiv korupcije. Ona će, pored naknadne kontrole ispravnosti izveštaja, vršiti i paralelni monitoring, odnosno procenu realnosti prikazanih iznosa.

Sistem **mera i sankcija od upozoravajućih do prekršajnih i krivičnih i političkih**, kojima se, recimo, subjekti prekršioci lišavaju dela

ili celine sredstava iz javnih izvora treba da bude srazmeran učinjenom prestupu i da ima odvraćajuće dejstvo.

Značajno je, kao i u većini drugih zemalja, produžavanje roka zastarevanja prekršaja na 5 godina, što ostavlja dovoljan prostor za njihovo procesuiranje.

### *Pozicija i ovlašćenja Agencije za borbu protiv korupcije*

Nešto širi komentar zaslužuju posebno zakonske odredbe koje se bave krugom odgovornosti i ovlašćenja Agencije za borbu protiv korupcije.

U obavljanju poslova propisanih zakonom, **Agencija** ima pravo neposrednog i neometanog pristupa knjigovodstvenoj evidenciji i dokumentaciji i finansijskim izveštajima političkog subjekta, kao i da angažuje odgovarajuće stručnjake i institucije. Agencija ima i pravo na neposredan i neometan pristup knjigovodstvenoj evidenciji i dokumentaciji zadužbine ili fondacije čiji je osnivač politička stranka.

Na drugoj strani, **Politički subjekti koji imaju predstavnike u predstavničkim telima i registrovane političke stranke** dužni su da:

– vode posebnu evidenciju o prilozima, poklonima i pruženim uslugama bez naknade, odnosno pod uslovima koji odstupaju od tržišnih, kao i evidenciju o imovini;

– podnose Agenciji godišnji finansijski izveštaj, kao i izveštaj o prilozima i imovini, uz prethodno pribavljeno mišljenje ovlašćenog revizora licenciranog u skladu sa propisima o računovodstvu i reviziji, do 15. aprila tekuće godine za prethodnu godinu.

Politički subjekat koji učestvuje u izbornoj kampanji dužan je da Agenciji podnese i izveštaj o troškovima izborne kampanje, u roku od 30 dana od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora.

Izveštaj o troškovima izborne kampanje sadrži podatke o poreklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora.

Izveštaj o troškovima izborne kampanje odnosi se na period od dana raspisivanja izbora do dana objavljivanja konačnih rezultata izbora.

I organi Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, banke, kao i pravna i fizička lica koja finansiraju političke subjekte, odnosno koja su u njihovo ime i za njihov račun obavila određenu uslugu, dužni su  takođe da, na zahtev Agencije, dostave sve po-

datke koji su Agenciji potrebni za obavljanje poslova propisanih ovim zakonom.

### *Obezbeđivanje sredstava potrebnih za obavljanje poslova kontrole*

Sredstva za obavljanje poslova kontrole troškova izborne kampanje za izbore za predsednika Republike, izbore za narodne poslanike, poslanike i odbornike, obezbeđuju se Agenciji u budžetu Republike Srbije.

Za namenu iz stava 1. ovog člana, u budžetu Republike Srbije obezbeđuju se sredstva u iznosu ne manjem od 1% ako su u pitanju izbori za predsednika Republike i narodne poslanike, 0,5% ako su u pitanju izbori za poslanike i odbornike u skupštini grada, odnosno 0,25% ako su u pitanju izbori za odbornike u skupštinama opština, od ukupnog iznosa sredstava koji se iz budžeta Republike Srbije izdvaja za izbornu kampanju za izbore za narodne poslanike.

Ako se u jednoj kalendarskoj godini održava više izbora, procenat iz stava 2. ovog člana primenjuje se za svake izbore.

Sredstva koja se odobravaju Agenciji za ovu svrhu koristiće se u cilju sprovođenja nezavisnog monitoringa izbornih kampanja. Preko mreže svojih saradnika na terenu, odnosno u gradovima i opštinama Agencija će skupljati podatke o aktivnostima izbornih lista, odnosno predlagača kandidata. Skupljanje podataka podrazumeva beleženje aktivnosti i troškova koji nastaju tokom njihove realizacije. Ovi podaci će biti upoređivani sa podacima iz izveštaja o utrošku sredstava u izbornoj kampanji izbornih lista. Odstupanja i nesuglasice u ova dva tipa podataka biće okvir u kome će Agencija usmeriti svoje dalje aktivnosti u procesu kontrole.

### *Krivično delo*

Pored mera upozorenja i prekršajnih mera, zakonom su predviđene i krivične sankcije. Naime, ko daje, odnosno ko u ime i za račun političkog subjekta pribavi sredstva za finansiranje političkog subjekta protivno odredbama zakona, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine.

Ako su izvršenjem dela data ili primljena sredstva u iznosu koji prelazi milion i petsto hiljada dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od šest meseci do pet godina. Takođe, ko izvrši nasilje ili preti nasiljem, dovodi u neravnopravan položaj ili uskrati neko pravo ili na zakonu zasnovani interes fizičkom ili pravnom licu zbog činjenice da je dalo prilog političkom subjektu, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine.

U slučaju osude za krivično delo politički subjekat gubi pravo na dobijanje sredstava iz javnih izvora namenjenih finansiranju političkog subjekta.

Iznos sredstava ne može biti manji od iznosa sredstava pribavljenih izvršenjem krivičnog dela ili prekršaja, a najviše do 100% iznosa sredstava iz javnih izvora namenjenih za finansiranje redovnog rada političkog subjekta za narednu kalendarsku godinu.

Smisao ove mere je da se spreči moguća zloupotreba sredstava iz javnih izvora i da se istovremeno utiče na efikasnost postupka, budući da je dosadašnja praksa bila da lica protiv kojih se postupak vodi svojim pasivnim držanjem, neučestvovanjem u postupku odugovlače okončanje postupka.

### *Rasprava i usvajanje zakona*

Sama parlamentarna rasprava pokazala je, očekivano visoku zainteresovanost i motivisanost narodnih poslanika i poslaničkih grupa za raspravu o zakonu kojim se uređuje relevantni finansijski okvir delovanja političkih subjekata.

Na podneti zakonski predlog, koji sadrži 45 članova zakona, podneto je čak 133 amandmana na 41 član Predloga zakona, uključujući i četiri amandmana skupštinskog Odbora za pravosuđe i upravu.

Pored Odbora za pravosuđe i upravu i Zakonodavnog odbora, pozitivno mišljenje o Predlogu zakona dao je i Odbor za evropske integracije, što govori o visoko procenjenom značaju usvajanja ovog zakona na „evropskoj agendi" Srbije.

Vlada, kao predlagač je od podneta 133 amandmana, podržala 14 čiji su podnosioci, kako pozicioni, tako i opozicioni narodni poslanici. U pogledu broja podnetih amandmana „apsolutni šampioni" su narodni poslanici Poslaničke grupe SRS-a sa 42 podneta amandmana i Poslaničke grupe „Napred Srbijo" sa 39 podnetih amandmana.

Pored ove dve, značajan broj amandmana podneli su i narodni poslanici sledećih opozicionih grupa:

| | |
|---|---|
| Nova Srbija | 15 |
| DSS | 10 |
| LDP | 4 |

Od poslaničkih grupa koje čine parlamentarnu većinu amandmane su podnele:

| | |
|---|---|
| Poslanička grupa Za evropsku Srbiju | 11 |
| Poslanička grupa SPS – JS | 5 |
| Poslanička grupa manjina (Riza Halimi ) | 2 |

Primera radi, narodni poslanici SRS–a amandmanima su predlagali da se:

- uvede zabrana zaduživanja političkih subjekata kod banaka i finansijskih organizacija,
- omogući sticanje prihoda od izdavačke i promotivne delatnosti sa simbolima svog vizuelnog identiteta,
- status političkog subjekta koalicijama i grupama građana da samo povodom izborne kampanje,
- da se zabrani finansiranje od strane međunarodnih političkih udruženja,
- da se polaganje izbornog jemstva veže samo za onaj iznos koji je primljen pre proglašenja izbornih rezultata.

Poslednji zahtev oko izbornog jemstva isticali su i narodni poslanici drugih poslaničkih grupa tako da je on prihvaćen i postao deo teksta zakona.

Narodni poslanici DSS–a su podneli amandman na rešenje da se uplate vrše isključivo putem tekućeg računa ističući da nijedan zakon ne nameće fizičkim licima da imaju tekući račun kod banaka, kao i da postoje lica koja ne ispunjavaju uslove da otvore tekući račun.

Pored toga opredeljenje protiv privremene obustave finansiranja političkog subjekta na osnovu toga što je pokrenut prekršajni ili krivični postupak, argumentovali su mogućnošću zloupotreba od strane izvršne vlasti.

Poslanička grupa „Napred Srbijo“ se, pored ostalog, zalagala za uvođenje, pored privatnih i javnih i kategorije **sopstvenih sredstava i izvora**, kao i za to da se privatna i sopstvena sredstva mogu koristi i u

dobrotvorne svrhe, odnosno za stav da se stranke mogu baviti i humanitarnim aktivnostima. Ovaj stav nije prihvaćen, ali je u praksi veoma praktikovan.

### *Javno slušanje*

Odbor za pravosuđe i upravu održao je, 12. maja 2011. godine, javno slušanje o Predlogu zakona o finansiranju političkih aktivnosti, u skladu sa članom 83. Poslovnika Narodne skupštine, kojim je predviđeno da se javno slušanje može organizovati radi pribavljanja stručnih mišljenja i razjašnjenja pojedinih pitanja značajnih za pripremu predloga akta ili drugog pitanja iz delokruga odbora.

Javnom slušanju prisustvovali su narodni poslanici, predsednik Narodne skupštine, predsednik Vlade, ministar pravde, predstavnik Državne revizorske institucije, predstavnici Agencije za borbu protiv korupcije, članovi Radne grupe za izradu teksta zakona, članovi Republičke izborne komisije, predstavnik Stalne konferencije gradova i opština, predstavnici domaćih i međunarodnih organizacija, kao i predstavnici naučne i stručne javnosti.

Snežana Malović, ministar pravde, kao predstavnik predlagača zakona predstavila je način rada na pripremi Predloga zakona, kao i rešenja Predloga zakona o finansiranju političkih stranaka i razloge koji su ih opredelili. Za izradu teksta zakona Ministarstvo pravde obrazovalo je Radnu grupu za čijeg je predsednika bila imenovana Zorana Marković, direktor Agencije za borbu protiv korupcije, a za uži sastav predstavnici resornih ministarstava, službe Narodne skupštine, Agencije za borbu protiv korupcije, kao i predstavnici nevladinih organizacija koje se bave kako problematikom finansiranja političkih stranaka, tako i borbom protiv korupcije. Zadatak uže radne grupe bio je da pripremi radni tekst zakona, nakon čega je širi sastav radne grupe, koji su činili predstavnici parlamentarnih političkih stranaka, dao svoje predloge i sugestije. Prilikom izrade teksta predloga zakona radna grupa je imala u vidu praksu razvijenih demokratskih zemalja Evrope, kao i preporuke grupe država za borbu protiv korupcije Saveta Evrope – GRECO. Održano je više javnih rasprava i okruglih stolova, a pribavljeno je mišljenje Evropske komisije za demokratiju putem zakona (Venecijanske komisije) i Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju. Evropska

komisija je dala mišljenje i na konačni tekst predloga zakona. Ova mišljenja i predlozi ugrađeni su u Predlog zakona.

U raspravi Nenad Milić, narodni poslanik (LDP), zatražio je objašnjenje rešenja predloženog u članu 25. Predloga zakona kojim je predviđeno da je politički subjekt, prilikom podnošenja kandidature, ukoliko namerava da koristi sredstva iz javnih izvora za finansiranje izborne kampanje, dužan da položi izborno jemstvo u visini sredstava koje je dobio kao podnosilac proglašene izborne liste, u skladu sa članom 21. stav 1. Predloga zakona. Ukazao je, naime, da se u trenutku podnošenja kandidature ne može znati iznos tih sredstava, s obzirom na to da se utvrđuje tek nakon proglašenja svih izbornih lista. Postavio je, takođe, pitanje da li politička stranka koja ne želi da uplati izborno jemstvo i ne koristi sredstva iz člana 21. stav 1. Predloga zakona (sredstva u visini od 20% od procenta sredstava iz budžeta za pokriće troškova izborne kampanje koja se raspoređuju u jednakim iznosima podnosiocima proglašenih izbornih lista) ima pravo da koristi sredstva iz člana 21. Predloga zakona nakon utvrđivanja rezultata izbora, srazmerno broju mandata koji osvoji.

Zorana Marković, predsednik Radne grupe za izradu teksta zakona, u odgovoru na postavljeno pitanje, obrazložila je da se Predlogom zakona obezbeđuju sredstva za izbornu kampanju iz javnih izvora svim političkim subjektima koji učestvuju u izbornom procesu i koji žele da ih koriste. Ovo rešenje omogućuje da i subjekti koji nisu registrovani kao politička stranka, a učestvuju u izbornom postupku, kao npr. grupa građana, koristeći sredstva samo iz privatnih izvora, mogu troškove izborne kampanje da pokriju sredstvima iz javnih izvora. Obaveza polaganja izbornog jemstva postoji za političke subjekte koji se opredele za korišćenje sredstava iz javnih izvora u skladu sa članom 21. Predloga zakona. Iznos tih sredstava opredeljen je u procentualnom iznosu od ukupnog iznosa koji je u budžetu opredeljen za ovu namenu (20% od 0.1% rashoda budžeta za godinu u kojoj se održavaju redovni izbori). Prema stavu 1. člana 21. Predloga zakona ova sredstva se podnosiocima izbornih lista raspoređuju u jednakim iznosima u roku od pet dana od dana proglašenja izborne liste, zbog čega stoji primedba da rešenja nisu usklađena jer iznos izbornog jemstva, koji se utvrđuje prema iznosu sredstava dobijenih iz budžeta, nije moguće utvrditi u trenutku podnošenja kandidature. Prema njenim rečima, utisak je da je predloženo

rešenje rezultat političkog kompromisa, jer nije poteklo od Radne grupe, čiji je predlog obezbeđivao primenu načela da svi učesnici izbornog postupka imaju jednako pravo da sredstva za izbornu kampanju dobiju iz javnih izvora pod jednakim uslovima.

Zoran Krasić, narodni poslanik (SRS), izneo je stav da je postojeći sistem raspodele sredstava iz javnih izvora nepravičan, ali da je sistem finansiranja političkih subjekata koji se predlaže neprihvatljiv, jer jedini princip raspodele sredstava iz javnih izvora treba da bude broj osvojenih mandata. Rešenje o mogućnosti zaduživanja kod banaka je neprihvatljivo jer ide u prilog „oligarsima" i organizovanom kriminalu. Osim toga, stranka ne raspolaže imovinom na koju bi se mogla staviti hipoteka, niti raspolaže sredstvima sa kojima bi mogla banka da se obezbedi. Centralni princip mora biti raspodela sredstava prema broju mandata koje je osvojila politička stranka.

Riza Halimi, narodni poslanik (PDD) i član radne grupe u širem sastavu, izneo je primedbe na član 21. Predloga zakona, koje je isticao i u radu na tekstu zakona, da se ne vodi računa o jednakosti svih učesnika na izborima, posebno manjinskih stranaka, da bi trebalo razmotriti predložene procente koji ne omogućavaju strankama manjina ravnopravno učešće na izborima, kao i da bi trebalo omogućiti pozitivnu diskriminaciju koja bi povećala šanse strankama manjina za osvajanje mandata.

Vjerica Radeta, narodni poslanik (SRS), iznela je mišljenje da je predloženi zakon loš, o čemu svedoči i rasprava učesnika javnog slušanja, i to rešenja kako o finansiranju političkih stranaka, tako i o finansiranju izborne kampanje, o finansiranju stranaka pre raspodele mandata, o zaduživanju kod banaka, finansiranju od strane međunarodnih političkih udruženja, koja su za Srpsku radikalnu stranku potpuno neprihvatljiva. Predložena rešenja imaće za posledicu političku korupciju i kupovinu mandata, pa i kupovinu skupštinske većine. Trebalo bi pripremiti novi predlog zakona jer se predloženi tekst ni brojnim amandmanima koje je podnela Srpska radikalna stranka ne može popraviti, sve i da ti amandmani budu prihvaćeni.

Gordana Čomić, narodni poslanik (DS), istakla je, pored ostalog da bi trebalo razmotriti i odredbe člana 15. Predloga zakona, koji se odnosi na uplatu nezakonito stečenih sredstava, radi preciznijeg uređivanja ove obaveze političkih subjekata, u skladu sa propisima koji uređuju javne

finansije. Iz Predloga zakona nije jasno da li se odredbe o načinu finansiranja koje se odnose na većinske izbore (član 21. stav 2) odnose i na predsedničke izbore. Članovi 25. i 26, koji uređuju izborno jemstvo i povraćaj sredstava ako politički subjekti ne osvoje dovoljan broj glasova, nisu, po njoj, primenjivi, s obzirom na to da politički subjekt ne može prilikom podnošenja kandidature znati koliki je iznos sredstava koji mu pripada iz ukupnog iznosa od 20% sredstava (član 21.) koji se raspodeljuje iz budžeta, a prema kome se određuje visina izbornog jemstva[36].

## Prihvaćeni amandmani

Vlada je, nakon vođene parlamentarne i šire društvene rasprave prihvatila 14 predloženih amandmana: 8 amandmana su predložile narodne poslanice i poslanici vladajuće DS, a 6 opozicioni narodni poslanici i poslanice (NS – 3, LDP – 2, SRS-1).

Uz amandmane koji omogućuju tehnička poboljšanja i pravna preciziranja Vlada je prihvatila amandman narodne poslanice DS Gordane Čomić da se taksativno navede zabrana finansiranja političkih subjekata od strane zadužbine ili fondacije.

Prihvaćen je, takođe, amandman narodne poslanice Čomić, kojim se Agenciji  za borbu protiv korupcije daje pravo na neometan pristup evidenciji fondacije ili zadužbine čiji je osnivač politička stranka.

Čedomir Jovanović i grupa narodnih poslanika opozicionog LDP predložili su, a Vlada je prihvatila, da se u tekst zakona (član 9.) unese odredba o zabrani vršenja bilo kakvog pritiska, pretnje ili diskriminacije ili stavljanja u nepovoljniji položaj fizičkog ili pravnog lica zato što je dalo prilog (opozicionom) političkom subjektu.

---

36 U vođenoj javnoj raspravi su učestvovali i Nada Kolundžija, narodni poslanik i šef poslaničke grupe ZES, Dragan Todorović, narodni poslanik i šef poslaničke grupe SRS, Boško Ristić, predsedavajući javnom slušanju, kao i Mirjana Marković, predstavnik Državne revizorske istitucije, Nemanja Nenadić, predstavnik „Transparentnosti Srbije“, Milan Antonijević, predstavnik Komiteta pravnika za ljudska prava, Jovan Ćosić, načelnik u Ministarstvu pravde i član Radne grupe, Đorđe Vuković, predstavnik CESID-a i član Radne grupe i Zoran Stojiljković, član Odbora Agencije za borbu protiv korupcije i član Radne grupe (Informacija o javnom slušanju Narodne skupštine Republike Srbije).

Usvojen je i predlog istog predlagača da se (u članu 38.) predvidi i sankcija za pretnju nasiljem ili primenu nasilja zbog davanja priloga političkom subjektu.

### Usvajanje zakona

Najzad, 14.06.2011. godine Narodna skupština je većinom glasova (od 132 prisutna poslanika, 130 je glasalo za) prihvatila Predlog zakona u načelu. Narodna skupština je većinom glasova prihvatila i devet amandmana: 5 amandmana narodnih poslanika i 4 amandmana Odbora za pravosuđe i upravu.

Usvojena zakonska rešenja predstavljaju, posebno u oblasti kontrole i nadzora, značajan iskorak, ali tek treba videti kako će ona funkcionisati u praksi– u tom pogledu izbori naredne 2012. godine su veliki izazov, pre svega za Agenciju za borbu protiv korupcije.

## ZAKLJUČNE TEZE I RAZMATRANJA

**Prvo.** Kada je o **antikoruptivnom zakonodavstvu** reč, osnovni utisak je da su pod budnom paskom i interesom domaće javnosti, ali i međunarodnih organizacija i antikoruptivnih mreža, ovi zakoni visokofrekventno zastupljeni u parlamentarnoj proceduri i da izazivaju relativno **veliku pažnju narodnih poslanika i poslanica** i natprosečan broj podnetih amandmana, uključujući i amandmane koje Vlada naknadno podnosi na sopstveni zakonski predlog.

**Drugo.** Očito, da je na preporuke i sugestije GRECA (25 preporuka iz 2008. godine) i Evropske komisije dominantna reakcija ponovo bila razrada normativnog dizajna. Po uverenju stručne javnosti u bar pola od u međuvremenu donetih (10) ključnih antikoruptivnih zakona radilo se, međutim, o **prepravci i doradi tek nedavno usvojenih** – gromoglasno najavljivanih i reklamiranih, a praktično nedelatnih zakonskih projekata.

**Treće.** Čini se da se uspostavlja neka vrsta **pravilnosti da se prvo formuliše zakonski projekat koji „deluje evropski“, ali je lišen realnih resursa i delatnih mehanizama za svoju implementaciju, da bi**

**se, pod pritiscima javnosti, tek u narednim „izmenama i dopunama“ ugrađivali kontrolni i nadzorni meganizmi.** Kako se radi o regulativi koja, bar potencijalno ograničava privilegije političkog staleža, takvo stanje i ponašanje se, dakako, može razumeti, ali ne i opravdati.

**Četvrto.** Ako bismo kao svojevrsni **indikator konfliktnosti pozicija i interesa** narodnih poslanika i poslaničkih grupa uzeli ukupan broj podnetih amandmana u odnosu na broj članova zakona, a broj prihvaćenih amandmana kao pokazatelj **„količnika spremnosti na promene“** kako unutar pozicije, tako i iznad poziciono – opozicionih barijera, mogli bismo utvrditi da postoje dve vrsta zakona. **Jednu čine zakoni kojima se uređuje realna, interesna dimenzija, a drugu normativno – institucionalni dizajn.** Prvu, predstavljenu zakonima o javnim nabavkama, zaštiti konkurencije ili finansiranju političkih aktivnosti karakteriše veća gustina amandmana, pa i viši količnik promena nego što je to slučaj sa zakonima o slobodnom pristupu informacijama ili Agenciji za borbu protiv korupcije.

**Peto.** No i pored kreiranja normativno– institucionalnog okvira (makar na nivou strateške zamisli), ni u naredne četiri godine nije došlo do redukovanja indeksa (visokog) percipirane korupcije (3.5), da bi u 2011. godini on pao na 3.3, što rečito govori da se zemlja nije izvukla iz zone visoko naponske, sistemske ili političke korupcije koju pre svega čine **slabo i nesređeno tržište i rašireni privatni i javni monopoli, netransparentna procedura tendera i javnih nabavki, siva ekonomija i prateća poreska evazija, korupcijom impregnirani proces privatizacije, kao i siva i crna zona finansiranja stranaka i izbornih kampanja i prateća raspodela političkog plena u vidu javnih funkcija i benefita i sinekura.**

U Srbiji kao da nema dovoljno ni političke volje, ni raspoloživih administrativnih kapaciteta da se efektivna antikoruptivna srategija vidi kao koherentno jedinstvo 4 faze i grupe aktivnosti gde svaka naredna logično proizilazi iz prethodne:

– prepoznavanje i utvrđivanje činjenica o korupciji;

– izgradnja optimalnog pravnog i institucionalnog okvira i mehanizama;

– funkcionalna mreža delujućih antikoruptivnih tela i institucija; i

– monitoring i fino podešavanje i doterivanje mehanizama i procedure borbe protiv korupcije (Karklins, 2007).

**Šesto.** Jedno od mogućih objašnjenja čini i stvoreni jaz između načelne saglasnosti političkih aktera oko potrebe borbe korupcije zbog velikog značaja koji birači pridaju suzbijanju korupcije izražene snažnom političkom retorikom, na jednoj i koruptivnog političkog ponašanja, na drugoj strani.

Određenja i kvalifikovanja korupcije u programskim dokumentima kao da su pisana jednom rukom. Stiče se utisak kao da se radi o nekoj vrsti političke mantre. Na drugoj strani, u parlamentarnoj političkoj pragmatici stvari se procenjuju polazeći od mogućih političkih troškova i benefita.

U ovom pogledu veoma je ilustrativno autorovo lično iskustvo sa stavom SRS prema Agenciji za borbu protiv korupcije. Radikali su svojevremeno bili protiv Agencije kao „organa koji se formira bez osnova u Ustavu i sa predvidljivom namerom da bude ekspozitura jedne stranke”. Promena (delimična) političkog konteksta dovela je do toga da pri podnošenju prvog godišnjeg izveštaja o radu Agencije radikali pruže snažnu podršku Agenciji, uz konstataciju da će se ona tek afirmisati i „razmahati“ kad oni dođu na vlast.

Mogli bismo zaključiti da se nijedna politička stranka ne smatra odgovornom za problem korupcije i da sve ističu spremnost da se s ovim problemom suoče iako se u programima ne razrađuju dovoljno konkretni koraci, niti metode suzbijanja korupcije.

## LITERATURA

Alexander, H.E. (1989), Comparative Political Finance in the 1980, Cambridge: Cambridge University Press.

Barać, Verica (ur.) (2011), *Korupcija,vlast, država*, Beograd: Savet za borbu protiv korupcije.

Carter, Neil (2004), *Strategije zaštite okoliša*, Zagreb: Barbat.

Đorđević, Snežana (2009), *Analize javnih politika*, Beograd: Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa.

Đukić, Petar (2011), *Održivi razvoj, utopija ili šansa za Srbiju*, Beograd: Univerzitet u Beogradu, Tehnološko-metalurški fakultet.

Edvards, P. (1996), „Defining political corruption, The Surprime Courts Role", u: *BYU Journal of Public Law.*

Gidens, Entoni (2010), *Klimatske promene i politika*, Beograd: Clio.

Gorz, Andre (1982), *Ekologija i politika*, Beograd: Prosveta.

Hejvud, Endru (2004), *Politika*, Beograd: Clio.

Jovanović, Predrag (2011), „Transparentnost i spoljna kontrola procesa javnih nabavki“, u: *Korupcija, vlast, država*, Beograd: Savet za borbu protiv korupcije.

Katz Richard, Mair Peter (1995), "Changing Models of Party Organisation and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", u: *Party Politics*, Vol 1, No 1, London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.

Karklins, Rasma (2007), *Sistem me je naterao: korupcija u postkomunističkim društvima*, Beograd: OSCE.

Kitschelt, Herbert (1995), "Formation of Party Cleavages in Post-Communist Democracies – Theoretical Propositions", u: *Party Politics*, Vol 1., No. 4, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Kregar, Josip i Marko, Jozef (2004), „Finansiranje političkih stranaka“, u: Ivan Papić (ur.), *Država i političke stranke*, Zagreb: Narodne novine – Hrvatski pravni centar.

Mainwaring, Scott, (2001), "Party Systems in the Third Way", u: Diamond, Larry and Plattner, F. Marc (eds.), *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

Milić, Jelena (ur.) (2009), *Evropski standardi u Srbiji*, zbornik radova, Beograd: Fond Centar za demokratiju.

Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske (2010), *Pregled sustava financiranja političkih stranaka u europskim zemljama*, ožujak 2010.
Mišković, Milan (1997), *Ekološka kriza i ekološka svest omladine*, Beograd: Eko centar.
Nadić, Darko i Repak, Dragana (2011), „Ekološka politika Srbije", u: Podunavac, Milan (ur.), *Javne politike Srbije*, zbornik radova, Beograd: Heinrich Boel Stiftung Jugoistočna Evropa.
Nassmacher K.H, (2003), *Funding of Political Parties*, Stockholm: IDEA.
Nassmacher K.H., (2001), *Introduction: Political Parties – Funding and Democracy*, London.
Open Society Justice Initiative (2005), *Monitoring Election Campaign Finance: A Handbook for NGOs*, New York: Open Society Institute.
Pajvančić Marijana (2008), „Kontraverze ustavne zaštite ljudskih prava", u: *1. Međunarodna naučna konferencija "Ustavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava"*, Niš: Pravni fakultet, Centar za publikacije, 28 Maj, 2008, str. 245-261.
Pajvančić Marijana (2008a), *Pravni okviri ravnopravnosti polova*, Novi Sad: Pokrajinski zavod za ravnopravnost polova.
Pajvančić Marijana (2008b), „Pravo na ravnopravnost polova – demokratsko pitanje i ustavni principi", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Vol. 42, Broj 1-2, str. 11-28.
Pajvančić Marijana (2009), „Ustavni okvir prava nacionalnih manjina," u: *Pravo i politika*, Broj 3, str. 27-37.
Pajvančić, Marijana (2009a), *Komentar Ustava Republike Srbije*, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.
Pajvančić, Marijana (2010), *Ustavni okviri ravnopravnosti polova*, Novi Sad: Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost.
Pajvančić, Marijana (2011), *Status međunarodnih izvora prava u ustavnom sistemu Srbije*, Pravna Riječ.
Pavlović, Dušan i Stanojević, Ivan (2011), „Političke institucije i ekonomska politika: analiza zakonskih rešenja", u: *Javne politike Srbije*, Milan Podunavac(ur.), Beograd: Fondacija Heinrich Boll.
Pavlović, Vukašin (2009), *Civilno društvo i demokratija*, Beograd: Službeni glasnik.

Pavlović, Vukašin (2010), „Ekološki izazovi Srbije”, u: Torbica, Dušan, *Ekološki izazovi Srbije*: radovi sa okruglog stola održanog na Paliću 21.07.2009. godine, Subotica: Otvoreni univerzitet, Festival evropskog filma „Palić”, str. 7-9.

Pavlović, Vukašin (2011a), „Globalna politika klimatskih promena“, u: *Analiza politike*, br. 1, Beograd.

Pavlović, Vukašin (ur.) (1996), *Ekologija i etika*, Beograd: Eko centar.

Pavlović, Vukašin (ur.) (1997), *Ekologija i religija*, Beograd: Eko Centar.

Pavlović, Vukašin (ur.) (2011), *Univerzitet i održivi razvoj*, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

Pavlović, Vukašin i Orlović, Slaviša (ur.) (2007), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd: Fakultet političkih nauka i Konrad Adenauer Stiftung.

Pavlović, Vukašin i Stojiljković, Zoran (ur.) (2010), *Savremena država, struktura i socijalne funkcije*, Beograd: Fakultet političkih nauka i Konrad Adenauer Stiftung.

Pejić, Irena (2006), *Parlamentarno pravo: francuski, nemački, britanski, srpski i primer Evropskog parlamenta*, Niš: Pravni fakultet Univerzitetax u Nišu, Centar za publikacije Pravnog fakulteta.

Petak, Zdravko (2004), „Usporedna analiza finansiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu“, u: Ivan Prpić (ur.), *Država i političke stranke*, Zagreb: Narodne novine – Hrvatski pravni centar.

Petrić, Branko (2006), „Kontrola finansiranja političkih stranaka – propisi i praksa u BIH“, u: *Izbori i izborne koalicije* (Zbornik radova), Bijeljina: IDES.

Pinto-Duschinski, M. (2002), „Financing polities: A Global View“, u: *Journal of Democracy*, Volume 13.

Rose-Ackerman S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consenquences and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.

Sartori, Đovani (2003), *Uporedni ustavni inžinjering*, Beograd: Filip Višnjić.

Stojiljković Zoran (2011), *Srbija u lavirintima tranzicije*, Beograd: Službeni glasnik.

Stojiljković, Ana (2008), „Administrativni izvori finansiranja stranaka“, u: *Finansiranje političkih stranaka između norme i prakse*, Beograd: FOD i CeSID.

Stojiljković Z, Milosavljević M, Vuković Đ, Simić M (2005), *Monitoring finansiranja političkih stranaka*, Beograd: CESID.

Stojiljković, Zoran (2008), Partijski sistem Srbije, Beograd: Službeni glasnik.
Teokarević, Jovan (ur.) (2005), *Evropeizacija institucija: zaštita životne sredine u Grčkoj i Srbiji*, Beograd: Beogradski centar za evropske integracije.
Torbica, Dušan (2010), *Ekološki izazovi Srbije: radovi sa okruglog stola održanog na Paliću 21.07.2009. godine*", Subotica: Otvoreni univerzitet, Festival evropskog filma „Palić".
Varinac, Saša (2011), „Tipologija neregularnosti u javnim nabavkama u Srbiji", u: *Korupcija, vlast, država*, Beograd: Savet za borbu protiv korupcije.
Vasović, Vučina i Goati, Vladimir (1993), *Izbori i izborni sistemi*, Beograd: Radnička štampa.
Walecki, Marcin (2004), *Political Money and Corruption*, Waschington: IFES.
Zerfas, A. i Oehsen, O. (2011), „Menadžment komunikacija u politici: osnove, procesi i dimenzije", u: Zerfas, A. i Radojković, M. (ur.), Menadžment političke komunikacije, Beograd: KAS.
Žarden, Džozef R. de (1996), *Ekološka etika*, Beograd: Službeni glasnik.

# Šesti deo

# PRILOZI

## PRILOG I:

## MATRICA ZA IZRADU ANALIZE ZAKONA

**Osnovni cilj analize**: da se utvrdi da li je i u kom obimu Narodna skupština, prihvatanjem amandmana, i na čiji predlog, izmenila predloge zakona koji su joj podneti, kao i kako su se prilikom glasanja izjašnjavale poslaničke grupe i nezavisni poslanici. Analiza će pokazati odnos političkih partija u parlamentu prema korupciji, životnoj sredini i rodnim pitanjima, njihovo zalaganje za rešavanje problema u ovim oblastima i utvrditi koliko je rad poslanika opravdao poverenje građana dato na parlamentarnim izborima 2008. godine.

Postupak za donošenje zakona

Pravni okvir: Ustav, Zakon o Narodnoj skupštini, Poslovnik, kao i Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa.

**1. Podnošenje predloga zakona od strane ovlašćenog predlagača**

– (narodni poslanik, Vlada, Skupština autonomne pokrajine, 30 000 birača, kao i Zaštitnik građana i Narodna banka u svojim oblastima);

– (ne) postojanje šireg konsultativnog procesa;

– (radna grupa za izradu zakona u užem i širem sastavu, javna slušanja, podnošenje predstavki odborima od strane organizacija civilnog društva (OCD).

**2. Razmatranje predloga zakona**

– pre rasprave u Skupštini: nadležni odbori i Vlada (ako nije predlagač);

– načelni pretres i pretres u pojedinostima u Skupštini.

**3. Amandmani**

– Broj podnetih amandmana i njihovi predlagači (poslanici, Odbori, Vlada na sopstvene predloge);

– Broj usvojenih amandmana i njihovi predlagači;

– Strukturna priroda usvojenih amandmana (izmena i dopuna, otklanjanje propusta i pravnih praznina i pravno-tehničkih nedostataka).

*Napomena: predmet kvantitativne analize biće samo usvojeni amandmani.

*Obim – količnik promene: odnos ukupnog broja prihvaćenih amandmana po određenom zakonu, odnosno u jednoj od odabrane tri oblasti istraživanja, i broja članova u zakonu, odnosno broja usvojenih zakona u referentnoj oblasti.

**4. Glasanje –** način opredeljivanja poslaničkih grupa: za, protiv, neprisustvovanje glasanju.

*Način donošenja: po hitnom ili u redovnom postupku.

Napomena: Predmet analize neće biti zakoni kojima se potvrđuju međunarodni ugovori i drugi sporazumi.

**Parametri za izradu zaključaka i preporuka**

– broj podnetih predloga zakona po svakom ovlašćenom predlagaču,

– broj povučenih predloga zakona i zakona koji se nisu našli u skupštinskoj proceduri,

– broj podnetih i broj prihvaćenih amandmana,

– broj podnetih i prihvaćenih amandmana po svakoj poslaničkoj grupi,

– broj zakona koje je podržala /odbacila pojedina poslanička grupa.

**Napomena**: Sastavni deo nacrta projekta predstavljaće i:

– lista analiziranih zakona.

## PRILOG II:

## LISTA ANALIZIRANIH ZAKONA

- Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Službeni glasnik RS 97/08
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka, Službeni glasnik RS 97/08
- Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, Službeni glasnik RS 97/08
- Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik RS 116/08
- Zakon o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu, Službeni glasnik RS 120/08
- Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS 22/09
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu, Službeni glasnik RS 31/09
- Zakon o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i o njegovom uništavanju, Službeni glasnik RS 36/09
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, Službeni glasnik RS 36/09
- Zakon o zaštiti vazduha, Službeni glasnik RS 36/09
- Zakon o hemikalijama, Službeni glasnik RS 36/09
- Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, Službeni glasnik RS 36/09
- Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti, Službeni glasnik RS 36/09
- Zakon o zaštiti prirode, Službeni glasnik RS 36/09
- Zakon o upravljanju otpadom, Službeni glasnik RS 36/09
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, Službeni glasnik RS 36/09
- Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja, Službeni glasnik RS 36/09
- Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, Službeni glasnik RS 36/09
- Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, Službeni glasnik RS 36/09

- Zakon o biocidnim proizvodima, Službeni glasnik RS 36/09
- Zakon o zaštiti konkurencije, Službeni glasnik RS 51/09
- Zakon o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS 54/09
- Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine, Službeni glasnik RS 72/09
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik RS 104/09
- Zakon o ravnopravnosti polova, Službeni glasnik RS 104/09
- Zakon o tajnosti podataka, Službeni glasnik RS 104/09
- Zakon o budžetu Republike Srbije za 2010. godinu, Službeni glasnik RS 107/09
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu, Službeni glasnik RS 111/09
- Zakon o Narodnoj skupštini, Službeni glasnik RS 9/10
- Zakon o vodama, Službeni glasnik RS 30/10
- Zakon o šumama, Službeni glasnik RS 30/10
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik RS 36/10
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Službeni glasnik RS 51/10
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS 71/10
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom, Službeni glasnik RS 88/10
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Službeni glasnik RS 88/10
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o biocidnim proizvodima, Službeni glasnik RS 88/10
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini, Službeni glasnik RS, 88/10
- Zakon o meteorološkoj i hidrološkoj delatnosti, Službeni glasnik RS 88/10
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o hemikalijama, Službeni glasnik RS 88/10

- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode, Službeni glasnik RS 88/10
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o budžetu Republike Srbije za 2010. godinu, Službeni glasnik RS 91/10
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS 101/10
- Zakon o budžetu Republike Srbije za 2011. godinu, Službeni glasnik RS 101/11
- Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Službeni glasnik RS 43/11

## PRILOG III:

# CONTENTS, BASIC ASSESSMENTS AND FINDINGS (ENGLISH)

## CONTENTS

Part IV

ANALYSIS OF THE PROCESS OF ADOPTING ENVIRONMENTAL PROTECTION LEGISLATION



Part V

ANALYSIS OF THE PROCESS OF ADOPTING ANTICORRUPTION LEGISLATION



Part VI

ANNEXES

# BASIC ASSESSMENTS AND FINDINGS

Before making basic assessments, it is significant to identify the position and establish the importance of parliament in the political decision-making process. The complex nature and changeable constellation of interests, as well as the multi-actor and multistage character of the policy process is best described by the **stage model of policy process**, which distinguishes between three groups of participants: (1) associations and other *ad hoc* or permanent interest groups or lobbies; (2) political parties, as key agents of interest aggregation; and (3) the parliament, government and state administration, as key participants in the realisation and evaluation of interests. These three groups of actors participate, with unequal power and intensity, in six stages of the policy process.

The **problem articulation stage**, which is at the beginning of policy processes, is especially broad. In this stage, the actors articulating their interests – associations, unions or citizen initiatives, present their demands in public in order to find solutions for them in the political system. The mass media has a significant influence on the public importance and dissemination of such interests in the environment of already **"medialised politics"**. Specifically, they act as gatekeepers in deciding whether those interests will be drawn to the attention of the public (agenda-setting), thus acting as enhancers or filters of political demands.

It can be concluded that the media is not only a platform or a tool for managing politics, but also one of its constituents.

In the next stage of **problem definition**, the interests are expressed in an organised manner with a view to elaborating the social relevance of the demand. At the same time, the interest aggregation actors (political parties) need to be persuaded that it is a **politically relevant topic**, which is "politically attractive and lucrative" and that it corresponds with the interests of voters.

In the third stage of **policy definition**, the problem goes from the hands of the general public into the hands of the **political, expert public**. Political parties, the state administration and associations deal with the accepted topic internally. However, due to the complexity of social

problems, they also consult with experts and scientists. Depending on the level of emotion and attention garnered by the topic, a public debate can also be initiated.

In the next, fourth stage of **programme development**, political parties, the parliament and the government create **problem solving strategies** together with the competent ministries (e.g., laws, decrees, or support programmes), and finally adopt them. Decisions are mostly made through a legally prescribed procedure, after obtaining the opinion of and consulting with experts. This process can be significantly influenced by those interest articulation actors who have privileged access to political decision-makers (e.g., important lobbyist associations) or, for instance, professional employer associations and unions that can use the existing institutional channels of regular communication with state bodies (social dialogue mechanisms and institutions).

When, in the fifth stage, the interest implementation actors (the government and parliament) adopt a programme, the process enters the **policy implementation** stage, which is carried out by the state administration.

If problems are identified during the final, sixth stage – **the policy evaluation stage**, as a rule, a new problem articulation stage will ensue.

Since political decisions always cause minor or major social changes, political processes never actually end, but continually bring about new stages of problem articulation. Due to their vast number, these processes often happen concurrently, influencing one another (Zerfas, Oehsen, 2011: 13-14).

As shown in the above-described stages, politics, understood as creating and implementing collectively binding decisions, is not only conrolled by state actors or political parties. The traditional state actors (parliament, government) and many other actors (associations, citizen initiatives, scientific and political advisors, media or international organisations) are involved in these complex regulatiory processes due to increased social differentiation, pluralisation and globalisation.

As seen from the proposed model of political process, **the role of parliament is primarily linked to the final part of the forth stage of the political process – the normative shaping and designing of decisions**. Yet, if the parliament and its working bodies and committees

assume an active attitude in the democratic process, they may also play a significant role in the third stage – the policy definition stage, and, in particular, the sixth stage, i.e. in evaluating the effects of legislative practice and the overall implementation of policy. This research specifically analyses these roles and functions of parliament.

## General Conclusions

The results obtained through analysing the process of adopting laws, as well as the broader parliamentary practices, enable one to draw only a few overall conclusions and derive a much more significant number of specific characteristics concerning the four problem areas analysed:

1. Specifically, the findings corroborate the initial hypothesis that the **final parliamentary phase of law-making, especially its course, number of actors involved and their mutual relationships, differ greatly depending primarily on the (assessed) political and party significance, conflictive nature and urgency of the issue on the political agenda.**

2. One of the key joint characteristics is certainly the fact that, not unlike in the other post-communist and post-conflict countries in transition, the normative and institutional activities in Serbia are accompanied by a **sizable and massive legislative production, accompanied by high instability and relatively frequent and sometimes fundamental changes of just recently adopted and loudly advertised laws**. This conclusion is particularly applicable to budget and anti-corruption legislation.

3. The analysis confirms the hypothesis that the **Government has a dominant position not only in the process of formulating, but also in shaping and adopting legislation**. This is primarily seen from the fact that it was the Government that submitted all of the analysed bills, save for the Law on the National Assembly.

4. Likewise, **the most important laws were, as a rule, adopted through an urgent procedure**, which left the members of parliament and public with insufficient time to make significant changes to the Government Bill. Moreover, the amendments accepted by the Gover-

nment, in most cases, became an integral part of the Bill, since the reports of the competent committee would very rarely differ from the opinion of the Government, and National Assembly would not vote on them individually, thereby decreasing the possibility for Members of Parliament to oppose the Government's recommendations.[1]

5. An analysis of accepted **amendments shows that in most cases they do not have a significant impact on the change of the relevant bill**. Namely, more than a half of the accepted amendments concern technical, linguistic or some other "cosmetic" changes to a law, while amendments concerning its substance are relatively rare. Also, there is an increasing trend of amendments coming from the ruling coalition (the Government, Members of Parliament, and also from committees), which may be indicative of increasing problems in reaching an agreement among the flimsy coalition majority necessary for adopting a law.

6. Despite a growing practice of accepting the amendments submitted by Members of Parliament of the opposition, the legislative process is characterised by the **expected logic of sticking to party interests and observing the position – opposition demarcation line, which is rarely crossed**. Thus, with the partial exception of the (semi)-opposition LDP concerning the adoption of "European laws", opposition MPs participate in the debate but refrain from taking part in the adoption of laws to which they previously submitted numerous amendments.

7. Based on an analysis of bills and amendments submitted by Members of Parliament, it is most often impossible to determine the **ideological positions of political parties**. One of the reasons for that lies in the fact that most of the amendments were not aimed at changing the essence of bills, and the second reason certainly lies in the overall similarity, at least in the analysed areas, of the political programmes of the parties, and in the fact that political parties are not positioned clearly along the political spectrum of programmes and ideologies.

The third reason lies in fact that in many areas, particularly in the area of environmental protection, there are clear EU Directives to be

---

1 According to Aricle 164, Paragraph 3, of the Rules of Procedure of the National Assembly, an amendment which is in line with the Constitution and legal system, and accepted by the Bill proposer and the competent committee becomes an integral part of the bill and is not subject to a separate debate at the sitting of the National Assembly.

observed by the relevant legislation, which is why such laws are most often adopted without leaving much space for amendments by the Members of Parliament. Bearing in mind that most of the political parties advocate the accession of Serbia to the EU, at least in their programme documents, the harmonisation of laws with European legislation is a necessary step in attaining that goal.

## Specific Conclusions

Besides the relatively small number of common characteristics of the legislative process, there are significant, specific features in the nature, characteristics and effects of the law-making practice in the separate areas subject of this analysis.

## The Law on the National Assembly

The Law on the National Assembly is the only piece of legislation among those analysed that was adopted based on the Bill submitted by Members of Parliament.[2] Although it is, beyond dispute, the most important law for the Members of Parliament, only 96 MPs were present in the Chamber during the discussion in principle, while the discussion on the particulars was attended by no more than 87 MPs, which indicates that the MPs did not give much importance to the legislative process. The Law was adopted by 127 votes, which shows that the opposition MPs neither wanted to support the Law, nor vote against it. The Law introduces substantiel novelties in the work of National Assembly. The most important advantage of this Law is reflected in the greater independence of the parliament, primarily in terms of its financing. Namely, the National Assembly of Serbia has been allowed to prepare its draft budget independently, which ensures financial autonomy of the parliament in terms of the Budget of the Republic of Serbia.

2 In addition to this Law, the current convocation of the National Assembly also adopted the Law on Amendments and Additions to the Law on Electing Members of Parliament, based on the Bill submitted by Members of Parliament.

## Budget Laws of the Republic of Serbia

An analysis of the practice of making and adopting laws, especially in its final parliamentary stage, shows that the situation is at its most critical in the areas where political and operational interest is most directly involved – i.e. in the practice of adopting the Budget and budgetary policies.

Firstly, the formal process of passing the laws on the Budget of the Republic of Serbia shows a lack of time for a proper debate, since such laws are regularly adopted through an urgent procedure. Likewise, the period that elapses from the moment the Government submits a bill, through the review of submitted amendments by the competent committees and the Government, to the voting by the MPs, rarely exceeds a week. This speed prevents MPs and parliamentary committees from participating in the budget adoption process in an adequate manner. Equally significant is the fact that the public is also prevented from properly following the process of deliberation on these laws, due to this hasty legislative procedure; thus, only in rare cases, do some "external" initiatives of civil society reach the parliament. Likewise, the citizens are limited in their ability to familiarise themselves with the different positions of the political parties on certain budgetary issues and to make their electoral decisions accordingly.

The number of submitted and adopted amendments is rather disproportionate. Namely, only 6 to 7% of all proposed amendments are adopted. This fact can be interpreted in several ways. Above all, it is certain that budgetary laws are a political mechanism of the ruling coalition, which means that there is limited space to have them altered by the opposition. Budget laws are thus different from the pieces of legislation regulating certain areas which it is assumed need to reflect a somewhat broader consensus.

As far as the (unaccepted) amendments of the opposition are concerned, one can identify the absence of ideological profiling on a socioeconomic scale. Specifically, the opposition tactically avoids advocating cutting public expenditure in certain areas (which it would cut if it were in power), with the partial exception of LDP. One can also note that the opposition advocates the increased redistribution of funds towards the more impoverished parts of Serbia, where the majority of

its voting base is situated. The opposition, primarily SRS and NS, is much more clearly ideologically profiled on the scale of social values, advocating stronger support for the army and the church, or demanding decreased funds for non-governmental organisations (excluding churches and political parties, which are formally included in this budget category).

## Environmental Protection Laws

Based on the analysis of adopted laws concerning environmental protection, it can be concluded that the Government has the dominant position not only in the process of formulating the laws in this area, but also in their shaping and adopting. For instance, it was the Government which submitted all the relevant bills. Further, the reports of the Environmental Protection Committee on proposed amendments were always submitted after the opinions of the Government and conformed to the contents of the opinions. The National Assembly adopted the bills without the subsequent adoption of the amendments which the Government had rejected. One of the reasons for this, besides the fact that most of the laws were adopted through an urgent procedure, may be that practically only two sittings of the National Assembly were dedicated to voting on the environmental protection laws.

*Prima facie*, the analysis of the amendments reveals an equal distribution of adopted amendments between the ruling coalition and the opposition representatives: of the total number of adopted amendments, 55% were submitted by the ruling coalition MPs and 45% by the opposition. However, if this data is compared to the total number of submitted amendments, the situation is different. Specifically, out of 1531 amendments submitted by the opposition MPs, only 71 were adopted, while out of 129 amendments submitted by the ruling coalition MPs, 86 were adopted. Therefore, 66.67% of the amendments submitted by the ruling coalition MPs were adopted, while only 4.63% of the amendments submitted by the opposition MPs were adopted.

Finally, judging by the analysed amendments to the bills, it is obvious that the intention of MPs was not to change the substance of the relevant bill; but despite this fact, the opposition MPs were not willing

to vote for the environmental laws. Bearing in mind that environmental protection issues are the last and least significant items in the political programmes of the parties, it seems that European integration, i.e. EU directives, is the main reason behind the adoption of the environmental laws.

## Anti-Corruption Laws

As far as anti-corruption legislation is concerned, the basic impression is that under the watchful eye of the domestic public, but also international organisations and anti-corruption networks, these laws are frequently encountered in parliamentary procedure and that they draw relatively high attention from MPs, as indicated by the above average number of amendments submitted thereto, including the amendments subsequently submitted by the Government to its own bills.

Obviously, a dominant reaction to the recommendations and suggestions by GRECO (25 recommendations dating from 2008) and those of the European Commission was the development of normative design. According to the expert public, in at least a half of the most important nine anti-corruption laws adopted in the meantime, the issues at hand were modifications and improvements of the just recently promulgated and loudly advertised, but practically ineffective legislative projects.

It seems that some sort of regularity is being established, to the effect that first a legislative project "appearing European", but devoid of realistic resources and practical mechanisms for its implementation, is drawn up, only to have the control and supervision mechanisms incorporated into it through subsequent "amendments and supplements", under the public pressure.

Bearing in mind that the legislation in question at least potentially limits the privileges of the political stratum, such situation and behaviour can certainly be understood, but not justified.

Indirect evidence corroborating the above assertion lies in the fact that despite continually creating a normative and institutional framework, in the last six to seven years there has been no decrease in the (high) corruption perception index (3.5). Quite the contrary in fact, in 2011, the index only dropped to 3.3, which clearly shows that the

country has not managed to get rid of high-level, systemic or political corruption, which is primarily composed of a weak and unregulated market, widespread private and public monopolies, non-transparent public procurement and tender procedures, grey economy and accompanying tax evasion, corruption ridden privatisation, as well as the gray and black zones of political party and election campaign financing, followed by the distribution of political gains in the form of public offices, benefits and sinecures.

One of the possible explanations is found in the gap formed between principle agreement of the political actors regarding the causes of fight against corruption, boosted by a forceful political rhetoric, given the great political importance afforded to it by voters – on the one hand, and the corruptive political behaviour, on the other.

Qualifications and labels given to corruption in the programme documents seem as if they were written by the same hand. One gets an impression that one is reading some sort of political mantra. Conversely, in parliamentary political practice, things are evaluated on the basis of potential political costs and benefits.

We could conclude that none of the political parties considers itself to be responsible for the corruption problem, and that all of them emphasise their willingness to face the problem, although their programmes fall short of elaborating concrete steps and methods aimed at suppressing corruption.

## Gender Equality Laws

The process of adopting the Anti-discrimination Law was not significantly different from the established proctices in the National Assembly. Meanwhile, the legislative practice related to the Gender Equality Law represents an "encouraging discrepancy" in terms of the (marginalised) position of parliament and the dominant parliamentary practices.

The data relating to the legislative procedure at the plenary session of the National Assembly, specifically in the part concerning the discussion in principle, as well in the part of the sitting discussing the particulars, shows that the Draft Law on Gender Equality went through

some corrections and changes during the debate in the National Assembly that led to the improvement of the final text of the Law.

Specifically, the improvements included the elaboration of the contents of special measures aimed at furthering gender equality, the specification of the duties of public authorities in ensuring and improving gender equality, and more precisely and clearly stated the guarantees of the participation of women in political life, especially in decision-making processes, as well as the introduction of more serious sanctions among an otherwise small number of penalties for contravening the Law.

Besides the Government, acting in its capacity of authorised proposer, the shaping of the Law on Gender Equality was influenced by the MPs in the National Assembly, especially the women, the Gender Equality Committee, and the Ombudsman.

We could conclude that the practice of public hearing and openness to the public – i.e. the existence of a broad consultation process, as well as the media attention given to the debate and the high level of academic and expert involvement, and, perhaps most of all, the willingness to cross the barriers of position-opposition divisions, is an encouraging example of a new parliamentary practice, and a strengthened, democratising role of the parliament that could regain the almost completely lost trust in the “Temple of Democracy”.

# BIOGRAFIJE AUTORA

**Lončar Jelena** je asistentkinja na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, na predmetima Politička sociologija, Politička sociologija savremenog društva i Savremena država. Na istom fakultetu 2009. godine je upisala doktorske studije Politikologije. Članica je Udruženja za političke nauke Srbije. Objavila je nekoliko naučnih radova iz oblasti civilnog društva, globalnog civilnog društva, upravljanja u savremenoj državi i političke inkluzije i reprezentacije.

**Orlović Slaviša** je vanredni profesor na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Bavi se političkom sociologijom i političkom teorijom (političke partije, izbori i demokratija). Predaje predmete: Politička sociologija, Partije i partijski sistemi, Politički život Srbije i Parlamentarizam. Objavio je preko trideset tekstova i članaka u domaćim i stranim časopisima i zbornicima. Objavio je knjige: „Političke partije i moć" (2002), „Politički život Srbije – između partokratije i demokratije" (2008), „Politikološki ogledi, politička teorija i politička sociologija" (2010). Kourednik je knjiga: „Partije i izbori u Srbiji, dvadeset godina" (2011), „Beograd, demokratska metropola" (2009), „Dileme i izazovi parlamentarizma" (2007). Imao je nekoliko studijskih boravaka u inostranstvu: *University of Westminster* u Londonu (2003), *University of Kansas* (2004/2005), *University College London* (2006), *Nuffield College* Univerziteta u Oxfordu (2009).

**Pajvančić Marijana** je redovna profesorka Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu. Diplomirala je na Pravnom fakultetu u Novom Sadu 1969/70. U Opštinskom sudu u Novom Sadu radila je kao pripravnica od oktobra 1969. do januara 1970. godine. Na Pravnom fakultetu zaposlila se kao asistentkinja na predmetu Ustavno pravo januara 1970, i do sada radi na tom fakultetu. Magistrirala je na Pravnom fakultetu u Beogradu, 1974, a doktorirala 1977. Za docenta na predmetu Ustavno pravo na Pravnom fakultetu u Novom Sadu izabrana je 1978, za vanrednog profesora 1983, a za redovnog profesora 1988. Članica je

odbora srpskog udruženja za ustavno pravo, Skupštine svetskog udruženja za ustavno pravo, kao i Evropskog udruženja za izborno pravo. Profesorka Marijana Pajvančić je autorka/koautorka 10 udžbenika i 15 monografija i preko dve stotine drugih naučnih i stručnih radova. Neke od publikacija su „Kolektivni šef države“ (1981), „Izbori: pravila i proračuni“ (1997), „Uvod u izborne sisteme“ (2000), „Ustavno pravo – ustavne institucije“ (2003, 2005 i 2007), „Pravni okvir ravnopravnosti polova“ (2008).

**Pavlović Vukašin** je profesor političke sociologije na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Bio je *Fulbright*-ov predavač na *City University of New York*, kao i gostujući profesor na *University of Pittsburgh* i *University of Westminster* u Londonu. Autor je više knjiga, među kojima su i: „Diskursi moći“ (Zagreb, 2010), „Civilno društvo i demokratija“ (2004, 2006 i 2009), „Društveni pokreti i promene“ (2003, 2006 i 2009), „Poredak i alternativa“ (1987), „Savremeno društvo i politika“ (1984). Urednik je zbornika: „Kvalitet političkih institucija“ (2010), „Političke institucije i demokratija“ (2006), „Ekološke posledice NATO rata u SR Jugoslaviji“ (1999), „Ekologija i religija“ (1996), „Potisnuto civilno društvo“ (1995). Kourednik je brojnih knjiga od kojih su najnovije: „Savremena država: struktura i socijalne funkcije“ (2010), „Beograd: demokratska metropola“ (2009), „Savremena država“ (2008), „Dileme i izazovi parlamentarizma“ (2007). Osnivač je Eko centra, direktor Međunarodne letnje škole za demokratiju i predsednik Anglo-srpskog društva. U više mandata je bio dekan i prodekan Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Bio je predsednik Jugoslovenskog udruženja za političke nauke, kao i Udruženja *Fulbright*-ovih alumnista Srbije. Glavne oblasti istraživanja su: demokratija i civilno društvo, društveni pokreti, globalizacija i savremena država, socijalna i politička ekologija.

**Spasojević Dušan** je asistent i doktorant na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu. Radi na predmetima Politička sociologija i Politička sociologija savremenog društva. Bavi se partijama i partijskim sistemima, društvenim i političkim podelama (socijalni/politički rascepi), i tranzicijom i konsolidacijom demokratije u post-komu-

nističkim društvima. Do sada je objavio 8 naučnih radova i učestvovao na više domaćih i međunarodnih konferencija.

**Stojiljković Zoran** je vanredni profesor na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, gde predaje na predmetima Politička sociologija savremenog društva, Savremena država, Partije i partijski sistemi, i Civilno društvo i sindikati. Uža oblast njegovog interesovanja su politički procesi i konflikti u društvima u tranziciji, partije i partijski sistemi, kontrola i nadzor finansiranja političkih stranaka, sindikati i socijalni dijalog, odnosno politička participacija i civilni pokreti i inicijative. Od 2009. godine Stojiljković predaje Partije i partijske sisteme i na Fakultetu političkih nauka u Podgorici. Pored teorijskog i istraživačkog rada, Stojiljković je bio i praktično angažovan kao član Socijalno-ekonomskog saveta Republike Srbije. Aprila 2009. godine izabran je za člana Odbora Agencije za borbu protiv korupcije. Objavio je, pored stotinak radova i kraćih monografija, i knjige „Rečnik demokratije“ (1998), „Partijski sistem Srbije“ (2006, i drugo, izmenjeno i dopunjeno izdanje 2008), „Konflikt i/ili dijalog“ (2008) i „Srbija u lavirintima tranzicije“ (2011). Koautor je knjige „Političke grupacije u Evropi“ (2011). Član je predsedništva Udruženja za političke nauke Srbije i redakcije časopisa „Nova Srpska politička misao“. U oblasti studija države, demokratije i civilnog društva Stojiljković je zajedno sa prof. dr Vukašinom Pavlovićem, uredio zbornike „Savremena država“ i „Savremena država – struktura i socijalne funkcije“. U toku 2010. godine u Crnoj Gori je učestvovao u istraživanju korupcije i korupcije u obrazovanju i objavio nalaze istraživanja i uvodnu studiju u dva zbornika radova.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.537. 3/ . 4(497.11)

**POLITIČKE stranke i zakonodavna aktivnost Narodne skupštine Republike Srbije** : studija u okviru projekta Jačanje odgovornosti Narodne skupštine Republike Srbije / priredili Zoran Stojiljković, Jelena Lončar, Dušan Spasojević. - Beograd : Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju : Program za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP), 2012 (Beograd : Čigoja štampa). - 261 str. : tabele ; 24 cm

Tiraž 500. - Prilozi: str. 239-258. - Biografije autora: str. 259-261. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 235-238.

ISBN 978-86-84031-53-4

Србија. Народна скупштина - Законодавна функција
COBISS.SR-ID 190045452